



## 大 会

Distr.: General  
6 January 2010  
Chinese  
Original: English

## 第六十四届会议

议程项目 114

千年首脑会议成果的后续行动

## 关于两性平等和赋予妇女权力问题综合实体的综合提议

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告是根据大会第 63/311 号决议的要求提交的。报告在常务副秘书长说明的基础上，就两性平等和赋予妇女权力问题综合实体提出了综合提议。报告提出了实体的任务说明和组织安排，包括组织结构图、与供资有关的规定和负责监督业务活动的执行局。

报告提议综合实体应成为大会的一个附属机构，并通过经济及社会理事会向大会报告。妇女地位委员会将在指导实体工作方面发挥重要作用，执行局将负责监督实体的业务活动。

综合实体将成为联合国系统两性平等问题组织结构的中心，这一结构含括全系统致力于两性平等和赋予妇女权力工作的能力。实体将合并现有的四个两性平等问题实体的任务及资产并履行新增职能，以弥补联合国系统两性平等工作中差距，应对这方面的挑战。实体将根据国家自主原则，以协调一致和及时的方式向会员国提供支助，协助其努力加强实现两性平等的能力。

报告提议设立一个总部结构，以涵盖新增职能，并继续履行现有任务规定。报告优先强调加强联合国在国家一级的能力以及领导联合国系统加强在国家和

\* 2010 年 3 月 4 日由于技术原因重新印发。

区域两级应对工作的协调一致性。综合实体将由一位副秘书长领导，以确保实体拥有必要的权力和领导力。副秘书长将是联合国所有高级决策机构的成员。

报告审查了综合实体的职能对通过摊款和自愿捐款筹措经费的影响。报告提出，基本人员配置、相关业务费用以及国家、区域和总部各级的“开办”能力的年度所需经费约为 1.25 亿美元，另外在初期阶段满足国家一级对联合国方案支持的要求所需的年度经费为 3.75 亿美元。

综合实体将采用从各级良好做法中得出的协调一致性、效率和成效方面的经验。综合实体将通过提供能力满足以下方面的需要实现增值：

- (a) 在全球、区域和地方三级为妇女和女孩发出有力呼声；
- (b) 改进对会员国的支助，帮助其改善规范和政策环境，加速在全球和地方两级实现妇女和女孩的全面平等；
- (c) 在联合国系统内牵头制订和执行创新性和推动性的举措，协助国家伙伴弥补重大差距，应对严峻挑战；
- (d) 在联合国系统内牵头加强工作的成效、协作性和一致性，使联合国能够更好地应对国家确定的妇女和女孩的需要和优先事项，包括国家能力建设。

综合实体的成立并不解除联合国系统其他部门为促进两性平等和赋予妇女权力作出贡献、实现妇女权利、满足妇女需求的责任。相反，新实体将在全球一级通过联合国系统行政首长协调理事会、在区域一级通过区域主任小组和区域协调机制、在国家一级通过驻地协调员系统开展工作，确保各机构作用和责任明确，支持提高应对工作的一致性和规模，以此突出全联合国系统两性平等工作的重点，加大这一工作的影响。因此，综合实体将在弥补目前应对工作中的重大差距和应对严峻挑战方面发挥关键作用。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 任务说明 .....	4
三. 职能和结构 .....	5
A. 国家一级的职能 .....	6
B. 区域一级的职能 .....	7
C. 总部一级的职能 .....	8
D. 开展职能的存在和能力 .....	10
E. 组织结构图及组织结构 .....	12
四. 组织安排 .....	14
A. 法律特征 .....	14
B. 治理 .....	14
C. 财务结构 .....	15
D. 领导 .....	18
E. 支助事务 .....	18
F. 过渡安排/变革管理 .....	18
五. 结论和建议 .....	19
A. 处理差距和挑战 .....	19
B. 行动建议 .....	20
附件	
年度规划框架和“启动”阶段资金需求估计数 .....	21

## 一. 导言

1. 大会在第 63/311 号决议中，大力支持两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、提高妇女地位司、联合国妇女发展基金(妇发基金)和提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)等四个联合国实体合并为一个综合实体，同时考虑到上述部门的现有任务规定，并请秘书长编写一份综合提议，除其他外具体阐述综合实体的任务说明、组织安排(包括组织结构图)、经费来源和监督其业务活动的执行局，以期启动政府间谈判。本报告根据这一要求提出综合提议和建议供大会第六十四届会议审议。
2. 最近，一些有关联合国改革两性平等工作组织结构的文件全面、详细地阐述了联合国系统支持两性平等和赋予妇女权力工作的能力所面临的挑战。<sup>1</sup> 常务副秘书长在 2008 年 6 月 5 日的说明中表示，尽管各个实体作出了重大的创新努力，但是联合国内部在协调一致性、权力与定位、问责制以及人力和财政资源等方面的差距和挑战，继续妨碍联合国系统有效应对会员国需求的能力。只有克服挑战，联合国系统才能更好地支助会员国努力在国家一级实现两性平等和赋予妇女和女孩权力的目标。
3. 性别不平等现象在各个社会依然根深蒂固。妇女缺少得到体面工作的途径，继续面临职业隔离和性别工资差异。妇女被剥夺基本教育和卫生保健的现象普遍存在。仍有约 50 万妇女和女孩每年死于怀孕和分娩。世界各地均有妇女不能行使人权，遭受暴力和歧视。妇女在各领域的政治进程和决策中的代表不足。两性平等和赋予妇女和女孩权力与消除贫穷和实现人类发展紧密相关，赋予妇女和女孩权力是到 2015 年实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的必要条件。
4. 许多国家在加强促进两性平等的规范和政策框架方面取得进展，导致对提供支助以将这些框架转变为妇女和男子生活实际变化的需求大大增加。虽然联合国系统具有应对这种需求的独特地位，但必须通过增强能力、加强两性平等组织结构等措施来改进工作业绩，应对尚存的差距和挑战。

## 二. 任务说明

5. 综合实体将立足于《联合国宪章》体现的平等愿景开展工作，努力消除对妇女和女孩的歧视，赋予妇女权力，并使妇女和男子成为发展、人权、人道主义行

<sup>1</sup> 这些文件包括：常务副秘书长 2007 年 8 月 1 日关于加强两性平等和赋予妇女权力组织机构的概念说明；2008 年 6 月 5 日关于联合国系统支持会员国两性平等和赋予妇女权力工作的说明；2008 年 7 月 23 日关于加强联合国两性平等和赋予妇女权力工作的机构方案的说明；2009 年 3 月 5 日关于加强支持两性平等和赋予妇女权力工作的机构安排的机构方案进一步细节的说明；2009 年 6 月 3 日关于 2009 年 3 月 5 日说明讨论后的提问的合并答复；以及 2009 年 6 月 8 日举行的 PowerPoint 说明。

动、和平与安全的平等伙伴和受益者。综合实体将把妇女权利作为一切工作的中心，在联合国系统内牵头和协调开展工作，确保把两性平等和两性平等主流化承诺转化为全世界的行动。实体将为支助会员国开展优先工作和努力提供强有力和协调一致的领导，同时与民间社会和其他有关行为体建立有效的伙伴关系。

### **三. 职能和结构**

6. 综合实体将履行常务副秘书长在2007年8月和2008年7月两份文件中概述的八项职能。它们是：

- (a) 向讨论和商定两性平等和两性平等主流化承诺、规范和政策建议的联合国机构(妇女地位委员会、经济及社会理事会、大会和安全理事会)提供实务支助；
- (b) 通过创新性、推动性和由国家驱动的方案规划，支助各国开展促进和加强两性平等和赋予妇女权力的工作，同时与整个联合国家工作队合作，合作领域包括两性平等主流化、能力建设和根据国家优先事项有针对性地提供技术合作等；
- (c) 在全球、区域和国家三级开展工作，宣传对两性平等和赋予妇女权力具有重要意义的问题，以确保认识不足、资源欠缺的问题得到国家、区域和全球三级的重视；
- (d) 支助会员国履行和监督《北京行动纲要》的12个重大领域、大会第二十三届特别会议成果文件、安全理事会第1325(2000)号和第1820(2008)号决议和其他决议以及《消除对妇女一切形式歧视公约》；
- (e) 开展新的并合并现有的研究分析工作以支持实现总体目标，并充当联合国系统各部门在两性平等和赋予妇女权力方面的知识和经验枢纽/中心；
- (f) 在联合国系统内牵头和协调关于两性平等和赋予妇女权力的各项战略、政策和行动，推动在全系统有效实行两性平等主流化，同时充分利用联合国各行为体的比较优势；
- (g) 通过对联合国系统两性平等工作进行监督、监测并提出报告等途径，加强全系统的问责制；
- (h) 监测在全系统范围内，包括在高层和决策层一级对政府间性别平衡任务规定的遵守情况，并提出报告。

7. 综合实体的成立并不解除联合国系统其他部门为促进两性平等和赋予妇女权力作出贡献、实现妇女权利、满足妇女需求的责任。相反，新实体将在全球一级通过联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)、在区域一级通过区域主任小组和区域协调机制、在国家一级通过驻地协调员系统开展工作，确保各机

构作用和责任明确，支持提高应对工作的一致性和规模，以此突出全联合国系统两性平等工作的重点，加大这一工作的影响。因此，综合实体将在弥补目前应对工作中的重大差距和应对严峻挑战方面发挥关键作用。

8. 下文列出综合实体的各项职能，这些职能是组织结构图所反映的拟议人员配置的根据。

#### A. 国家一级的职能

9. 综合实体将作为国家一级的驻地协调员系统成员开展工作。实体的工作因国家而异。综合实体可能要根据东道国的需求和情况以及资源的提供情况灵活履行以下关键职能：

(a) 通过提供政策咨询和机构支持，支助会员国制订有利于各领域逐步实现两性平等的政策和方案，支助各国开展促进和加强两性平等和赋予妇女权力的工作。综合实体还将通过创新性、推动性和由国家驱动的方案规划，包括两性平等主流化、能力建设和根据国家优先事项有针对性提供的技术合作，支助各国的工作。实体将与国家伙伴和联合国国家工作队合作确定阻碍实现两性平等和赋予妇女权力的主要优先事项和重大问题，协助制订联合国系统协调一致的应对措施，使国家伙伴可以利用联合国系统的各种专长。在找出差距后，实体将与联合国系统有关实体一起示范创新方法，并为国家、多边或双边伙伴可通过增加投入扩大规模的两性平等主流化工作设计有针对性的技术援助和(或)支持；

(b) 宣传对两性平等有重要意义的问题。综合实体将在联合国系统内牵头国家一级的宣传工作，大力呼吁促进两性平等和赋予妇女权力工作，并鼓励增加投入。综合实体将在联合国国家工作队机构首长一级的讨论中和向国际社会其他成员提出有关两性平等的问题。综合实体将与国家两性平等机制、妇女组织和其他国家行为体密切合作，并将支持妇女参与决策进程；

(c) 支助会员国履行和监测政府间协定。综合实体将支助会员国就有关决议、进程和成果采取后续行动并提出报告，如就《北京行动纲要》12个重大关切领域、《消除对妇女一切形式歧视公约》、包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的性别方面、安全理事会第 1325(2000)号和第 1820(2008)号决议及其他相关决议的执行采取后续行动并提出报告。综合实体将与联合国其他实体一起，支助国家统计机构、国家两性平等机制、妇女团体和妇女网络进行能力建设，以加强按性别分列数据的收集分析工作，并在后续行动和报告工作中利用这种数据；

(d) 充当两性平等知识和专长的枢纽/中心。综合实体将在总部和区域一级的大力支持下，利用联合国系统其他实体的经验，成为一国妇女和女孩状况和在促进两性平等方面证明成功做法(“有效做法”)的知识中枢。实体将支持地方的尖端研究和评价，确定联合国系统内外的最佳技术专长，支持南南交流。综合

实体将使国家研究机构与区域和全球两性平等研究和评价议程以及其他国家的现行工作挂钩；

(e) 在联合国系统内牵头和协调两性平等工作。综合实体将作为联合国国家工作队的正式成员开展工作，接受驻地协调员的总体领导，并担任联合国两性平等专题小组组长。实体将提高联合国支助国家增进两性平等和赋予妇女权力工作的质量并加强其协调性。实体将与联合国国家工作队成员包括非驻地机构密切合作，充分利用共同国家评估/联合国发展援助框架进程，为国家和联合国进程提供技术支持和“上游”政策咨询，包括分析妇女和女孩状况、制定政策支持和方案对策。随着联合国各组织在各自的比较优势和任务规定领域开展工作，实体将利用国家一级协调一致方面出现的良好工作做法，制订联合国协调一致地应对各国妇女和女孩面临的挑战的对策，避免工作重复和分散化；

(f) 加强联合国系统的问责制。综合实体将在驻地协调员的领导和大力支持下，与联合国国家工作队成员一起加强其承诺，在联合国发展援助框架、自身预算框架和由此产生的联合方案的范围内，在应对国家两性平等优先事项方面取得成果。综合实体将协助联合国国家工作队将其两性平等方案与联合国全系统两性平等主流化协定保持一致(见下文第 11 段)，并通过编写定期报告和促进跟踪以根据商定作用、职责、资源和成果监测在两性平等方面取得的进展等方式加强业绩问责制。按照联合国发展集团的管理和问责制，综合实体驻各国代表将在为联合国协调一致和高效率地应对两性平等领域的国家需要提供必要领导和支持方面直接接受实体的问责，并接受驻地协调员和联合国国家工作队的共同问责；

(g) 提供能力建设和培训。综合实体将为培训做出贡献，并就与两性平等有关的新出现问题向包括国家两性平等机制和妇女组织工作人员在内的国家伙伴以及联合国工作人员持续提供技术咨询和信息。实体将制订和测试培训方案，总结国内和其他方面的经验出台良好做法。将从国内和其他方面为培训机会提供支持，包括建立两性平等和两性平等主流化培训的专门能力。

## B. 区域一级的职能

10. 综合实体将向联合国区域业务支助和监督枢纽派驻人员。作为区域主任小组成员，派驻这些枢纽的强有力的技术专家组将与联合国其他组织，包括区域委员会的两性平等专家一起工作，确保及时、有效地满足国家伙伴和区域组织的技术专长需求。在区域一级，综合实体将：

- (a) 利用联合国其他实体的资源及自身资源，向实体无外地存在的国家提供技术支助，或提供额外能力满足短期新增需求；
- (b) 为其国家一级的工作人员提供监督和指导；

(c) 作为区域主任小组成员开展工作，向联合国国家工作队，包括向共同国家评估/联合国发展援助框架进程提供质量保证、咨询和支助。综合实体将与区域委员会密切合作，加强区域内两性平等和赋予妇女权力工作的规范方面与业务方面的联系。在此范围内，实体区域一级的工作人员将(与各区域委员会的工作人员)共同主持区域协调机制新的或现有的两性平等工作组，以便为区域妇女和女孩状况的区域数据收集、研究和分析工作提供协调一致的指导和支持；

(d) 与其他区域实体合作，利用全联合国系统的资源，制订并为国家行为体和区域一级的联合国工作人员提供区域具体挑战的应对措施，包括提供培训机会和开展宣传运动。

#### C. 总部一级的职能

11. 综合实体将在总部为政府间进程提供实质性支助。除其他全球职能外，它还将为区域和国家一级的活动提供支助。综合实体主要的总部职能将是：

(a) 为政府间两性平等和赋予妇女权力进程，特别是妇女地位委员会、经济及社会理事会、大会和安全理事会提供实质性支助，包括为审查实现两性平等目标和实施两性平等主流化战略方面取得的进展情况提供支助。上述活动将包括开展研究和政策分析；编写规定的会议文件、经常性和非经常性出版物和技术资料；为各次会议、包括全体会议和非正式协商提供实质性服务；召集专家组和技术会议；筹备小组讨论会和圆桌讨论会；(按既定任务和做法)为非政府组织的参与提供便利；传播关于政府间成果的资料并促进不同利益攸关方采取后续行动；开展与包括国家两性平等机制、妇女组织和网络及学术界在内的利益攸关方的外联活动，并促进它们之间的联系；

(b) 开展对两性平等和赋予妇女权力至关重要问题的宣传。活动将包括领导关于消除对妇女歧视问题的全球宣传，并致力确保切实贯彻妇女与男子作为发展、人权、和平与安全方面的平等伙伴和受益者的原则，以及实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标；

(c) 领导和协调联合国系统在两性平等和赋予妇女权力方面的行动。综合实体将就如下问题向秘书长和行政首长协调会提供咨询：两性平等和赋予妇女权力、联合国议程上所有问题的两性平等观点以及加强联合国两性平等政策的一致性和执行；领导方案问题高级别委员会、联合国发展集团和其他协调机构的两性平等问题机构间工作组，并通过这些机构，着力于完善联合国促进两性平等和加强两性平等主流化战略实施的政策、战略和行动计划；制定将国际协定转化为更有效的国家一级行动的办法；取得关于整个联合国系统，包括负责发展、和平与安全、人道主义行动和人权的协调机构在两性平等方面的作用和责任的一致意见；打造全球性的机构间伙伴关系、联盟和方案，为联合国区域和国家工作队提供推动性统筹支助；

- (d) 加强联合国系统在两性平等/两性平等主流化问题上的问责制。通过行政首长协调会专题组和联合国发展集团两性平等工作队，综合实体将立足现有努力，监测业绩并使联合国系统对在全球和国家两级履行其承诺和取得商定结果方面承担问责，包括定期监测全系统的进展。在此基础上，它将提出需要新的政策或战略的方面，包括业绩激励措施、能力和安排等；
- (e) 监测和报告联合国系统遵守及着力制订和实施联合国内部的两性平等政策的情况，包括实现性别平衡，消除骚扰以及促进工作生活平衡；
- (f) 提供能力建设和培训机会。综合实体将在联合国系统内牵头为国家伙伴和联合国工作人员制定和更新注重行动的培训方案，为其提供有关两性平等和赋予妇女权力的关键技能和知识，包括两性平等主流化、促进两性平等预算编制及监测和评价的技能和知识。意大利都灵联合国职员学院与新实体的培训能力之间可建立强有力伙伴关系，这种能力可以设在联合国目前在圣多明各的两性平等设施内。综合实体将设计和执行各项鼓励区域和国家两级培训的方案；
- (g) 与其行动和政策影响到两性平等和赋予妇女权力的多边和区域组织建立战略伙伴关系，这些组织包括国际金融和贸易组织（如世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织）、区域开发银行和其他区域实体；
- (h) 建立与民间社会组织和妇女组织的密切联系。综合实体将与各级妇女组织和网络建立动态的联系并向其提供支助，以加强其促进两性平等和赋予妇女权力的工作。鉴于这种伙伴关系至关重要，执行主任将设法确保她/他可定期听取民间社会组织和妇女组织的咨询意见，包括为此设立一个咨询委员会；
- (i) 开展新的并合并现有的研究和分析工作，充当关于两性平等和赋予妇女权力的知识和经验的枢纽/中心。综合实体将开展关于两性平等问题的研究、分析和综合活动并分享其结果，借鉴国家一级的经验、良好做法和所得教训并利用有力的评价职能；共享和传播来自联合国系统和其他行为体的知识，采用最先进的技术将信息送达全球最广泛的受众，包括通过妇女观察和其他多媒体渠道；定期编写报告、出版物和信息/政策简报，以便于人们了解规范性审议的结果和关于两性平等的最新知识；维持一个联合国内外两性平等问题国际专家数据库；同国际研究和评价机构合作，确保关于妇女和女孩的战略和实际需要的应用性两性平等研究和政策分析所得出的知识能为各级现行的政策议程系统地提供信息；
- (j) 调动各国政府、民间社会和私营部门的资源，支持满足妇女和女孩需要的工作。综合实体将通过鼓励联合国系统增加其在两性平等活动中投资而巧用资金。它调动资金的目的如下：开展自己的工作，直接向各国家伙伴提供赠款（如两性平等基金），开展联合国全系统的活动（如联合国消除对妇女暴力行为信托基

金)，或利用联合国发展集团的工具和方法为联合国在国家一级的联合方案提供资金(如千年发展目标加速基金)；

(k) **有效管理资源。**综合实体将行使一切必要的管理职能，确保有效利用其所有资源。这将包括战略规划和监督、方案规划和预算编制、财政和行政支助服务、人力资源管理和信息技术。只要有可能和符合成本效益，综合实体将与联合国其他组织共享某些中央服务，将间接费用降到最低。在总部一级，这些服务可包括财务处、法律事务、采购和审计。在国家一级，综合实体将本着联合国协调一致的精神，从联合国其他实体，如联合国开发计划署或其他符合成本效益的联合国来源采购支助服务。

#### D. 开展职能的存在和能力

12. 对两性平等和赋予妇女权力的承诺适用于所有区域和所有国家的各级发展。综合实体将力求确保两性平等问题的普遍覆盖性，并寻求与所有 192 个会员国进行战略接触。各国均应具备能力在国家一级落实两性平等和赋予妇女权力并监测这方面的进展。在分析良好做法和经验教训时将借鉴各国的经验。

13. 成功实施上文概述的职能及满足会员国和民间社会的期望，将需要足够的人力和财政资源。合并四个现有的两性平等实体(2008 年工作人员共计 401 名，预算共计 2.25 亿美元)，再加上联合国系统各实体两性平等方面的能力，将构成一个起点。该实体要大有作为，还需要有更多的能力。

##### 1. 国家和区域两级的存在

14. 由于认识到财政和技术资源方面的重大差距，必须优先考虑加强联合国在国家一级的能力，包括大幅度增加国家一级的专业人员和支助人员。国家一级的实际存在将取决于国家的需要、政府的要求、现有国家能力和联合国当地能力以及综合实体可用的资金。构想了各种国家一级的存在，小到一些国家中的小规模业务活动，大到在需求更大国家中的更大规模业务活动。工作人员的派驻规模小到一名配有支助人员的本国专业干事，大到配有本国支助人员的更大型国际和本国专业工作人员团队，而大多数国家需要介于二者之间的安排(估计数见附件)。

15. 妇发基金目前在 80 多个国家派驻人员，满足那里的最大需求。然而，联合国的应对能力远远不能满足国家对支助和专门知识的需求。在建立综合实体的最初阶段，可将重点置于在这 80 个国家维持最起码的基本存在，并在联合国六个区域业务支助中心部署工作队，以在综合实体没有实际存在的国家提供核心服务。这 80 个国家中的开办能力总共需要约 760 名工作人员，包括 600 名本国工作人员，相比之下目前共有 196 名外勤人员。国家一级的支助服务将从联合国其他实体采购，从而保持尽可能低的人员编制。这些数字是非常粗略的估计。随着

时间的推移，新实体最好在每一个要求得到支助的国家均具备能力。但能否实现这一目标将取决于资源的多寡。

16. 国家支助标准将由实体的执行局订立。这些标准可包括妇女和女孩的需要，在两性平等问题上取得进展的战略机遇，例如在冲突后情况中，以及通过加强协调一致性来扩大联合国大型国家存在影响的机遇。

17. 当规划在国家一级提供技术支持时，将考虑到联合国国家工作队内的各种两性平等专门知识，以最大限度地利用现有资源，避免重复的技术支助。总部或区域一级的工作人员也可提供国家一级的支助，特别是满足短期的、有时限的要求，如重大国家规划工作方面的要求。

18. 外地能力是否扩大，将由会员国通过执行局的决定核定，并取决于自愿提供的资金情况。

## 2. 总部

19. 为了应对已查明的差距和挑战，实体的总部必须有能力提供强有力的领导力和权威；加强政府间机构制定的规范性指导与提供给国家伙伴的国家一级业务支助之间的一致性；加强联合国系统的一致性；并加强资源的调动和管理。此外，需要为四个实体的现有任务提供必要的总部职能，其中包括培训和研究的任务。

20. 会员国已同意，新的实体将由一名副秘书长领导。副秘书长的领导力是综合实体能否成功的关键。这一职位将需要新的能力，无法通过调动现有员额来满足，并将需要新的经常预算经费。

21. 下表将四个实体现有的总部能力与拟设新实体进行了比较。四个实体总部现有的高级别能力有限，需要得到加强。拟设高级管理小组将包括 1 个副秘书长职位、2 个助理秘书长职位和 2 个 D-2 职位。虽然就总部的专业员额而言，四个现有实体之间存在相当大的能力，但对四个实体总部一级专业员额的职能进行的审查显示，由于其任务不同，职能没有明显的重叠，这意味着总部一级方案/政策指导和支助将需要比目前已有的更大的能力。

### 总部基本能力的现有和拟议人员编制

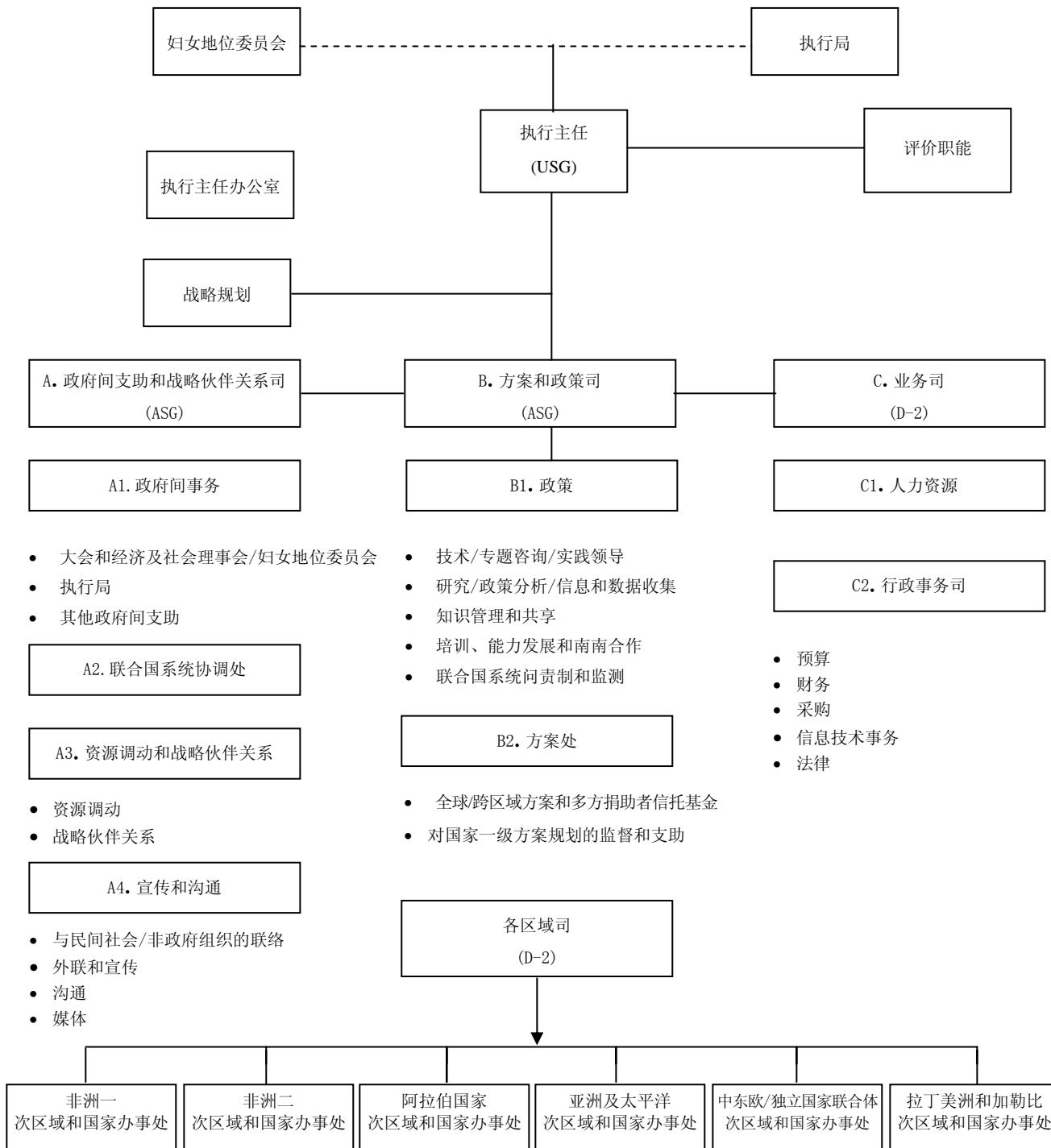
职等	总部支助	
	拟议	现有
副秘书长	1	0
助理秘书长	2	1
D-2	2	3
D-1	6	6

P-2/P-5	138	138
本国干事	—	—
一般事务人员	65	65
<b>共计</b>	<b>206</b>	<b>205</b>

22. 在随后的数月中，作为过渡进程的一部分，将通过详细的功能分析来确定所需员额的确切数目和职等，并将通过行政和预算问题咨询委员会和相关的授权机构提交预算。员额的经费来源将与职能挂钩。联合国经常预算(分摊的会费)，将继续用于为支助政府间机构、特别是妇女地位委员会的工作供资，以确保这一重要职能拥有可预测的资金。

#### E. 组织结构图及组织结构

23. 拟将综合实体的总部分为三个主要司(见下图)。在执行主任之下，政府间支助和战略伙伴关系司将由一名助理秘书长领导，为政府间进程、联合国协调进程、全球公共外联和宣传及调动资源提供支助。方案和政策司也将由一名助理秘书长领导，负责指导区域和国家两级的工作人员将政府间指南转化为联合国系统支助国家行为体的行动方案。方案和政策司还将具备必要的专题技术知识，以便为政府间进程提供投入并支助联合国系统。它将就取得的进展、新的趋势、挑战和良好做法进行研究和分析，还将监测联合国的协调效力。研究和培训活动也将由方案和政策司领导，但一些这类活动将下放给区域和国家一级完成。将需要一个高级员额(D-2)来监督区域和国家办事处。业务司将在各业务领域提供总部服务、支助和监督，并将由一名司长(D-2)领导。



## 四. 组织安排

### A. 法律特征

24. 新实体将是一个综合实体，将政策和规范支助职能与国家一级业务和技术支助责任结合在一起。为使综合实体能够以具有这类综合部分的联合国其他实体（如联合国人类住区规划署和联合国难民事务高级专员办事处）所拥有的地位履行这些职能，该实体将成为大会的一个附属机构。实体将拥有自己的财务条例和细则，执行主任将在所有财务事项上掌握充分的权力。此外，执行主任将按照秘书长的授权处理综合实体的行政事项。

### B. 治理

25. 经与会员国讨论，已经确认有必要采取一个分层治理办法，既反映新实体所进行的业务活动，又反映其支持大会、经济及社会理事会和妇女地位委员会等政府间组织在两性平等问题上的政策和规范工作的作用。

26. 妇女地位委员会作为经济及社会理事会的一个职司委员会，是联合国专门负责促进两性平等和赋予妇女权力的全球主要决策机构。该委员会编写关于促进妇女在政治、经济、公民、社会和教育领域的权利的建议和报告提交经社理事会。它就妇女权利领域中需要立即注意的迫切问题向理事会提出建议（见 E/2008/INF.3 和 Corr. 1, 第二节, A. 4; 经济和社会理事会第 2009/15 号决议）。

27. 鉴于其任务规定，该委员会将在综合实体的工作中发挥至关重要的作用。它向各国政府、联合国系统各实体、民间社会行为体和其他机构提出的将在国际、国家、区域和地方各级实施的建议，将指导综合实体的活动和业务。

28. 第 63/311 号决议第 3 段提议设立一个执行局以监督综合实体的业务活动。执行局将依照第 48/162 号决议第 22 段为联合国其他各基金和方案的理事机构规定的职能履行各项职能。它将采用大会和经济及社会理事会的通盘政策指导。

29. 综合实体的设立将提供一个独特的机会，来加强政府间规范性工作与业务/方案规划工作之间的联系。由于妇女地位委员会和新的执行局均将通过经济及社会理事会向大会提出报告，故提出若干备选方案，以使新的执行局和委员会能够找到有效的办法进行密切协调和定期交换信息，从而增强一致性。例如，可在经济及社会理事会主持下召开联合会议，时间可同委员会年度会议相吻合，以审议执行局和委员会的年度报告或任何其他事项。此外，可邀请该委员会主席在执行局讲话，反之亦然。可鼓励这两个机构的成员作为观察员参加对方的审议，这两个机构的主席团可定期召开联席会议，以促进两个机构的议程相互一致。

30. 可授权综合实体执行主任向委员会和执行局提交一份关于该实体工作的年度报告，概括说明各项活动的情况，包括该委员会多年期工作方案各主题领域的

活动情况，以及其他授权活动的情况。这样的概述可为委员会制定有关两性平等和赋予妇女权力的新政策的工作，以及执行局确定新实体的战略优先事项的工作提供信息。

31. 执行局将利用现有的结构和使用其他执行局所使用的相同方式。综合实体执行局和现有的有关业务基金和方案的执行局之间将力求统一，以确保国家一级的效率，并通过联合国各主要基金和方案的执行局增强对这些基金和方案将两性平等问题纳入政策和方案主流工作的支助。

32. 设立执行局的两个备选方案已获得相当的注意。一个选项是大会在开发署/联合国人口基金(人口基金)执行局中设立一个自主部门。此举将确保新的实体与对成功实施两性平等主流化战略至关重要的两个基金和方案之间的密切合作。它还将在《北京宣言和行动纲要》的框架内使两性平等与发展紧密相联。这种办法还可以使综合实体从开发署执行局内驻地协调员系统的讨论中受益。这种自主部门可以按综合实体的职能和需要，为其制定不同于为其他实体所规定的具体条例和指导。开发署/人口基金执行局的新自主部门可立即设立。

33. 另一个选项是大会设立一个新的执行局。这种办法将需要设立一个执行局秘书处，所增加的费用类似于联合国儿童基金会(儿童基金会)秘书处或开发署执行局秘书处所产生的费用。设立一个新的执行局可能需要相当长的时间，可能会推迟综合实体的启动。

34. 一些会员国建议，可在执行局运作三年后对其安排进行审查。这将提供一次机会，确保综合实体有一个适当的执行局并进行一切必要的调整，使治理结构与正在进行的全系统一致性问题的讨论结果相一致。

35. 为了一致性、费用和方便起见，各会员国不妨考虑在开发署/人口基金执行局中设立一个自主部门。

36. 此外，综合实体将同联合国系统其他部门一道，参与审查各执行局的运作情况(包括世界银行与其驻地执行局成员)，查明良好做法，审议增进辩论和决策的包容性和质量的建议，研究增强各会员国代表团影响辩论的能力的备选办法。新实体应为有效确保所有会员国、特别是代表团规模小的会员国更多参与的措施提供支助。

#### C. 财务结构

37. 综合实体将由自愿捐款和联合国经常预算供资。规范性支助职能，包括对妇女地位委员会的服务，将按照大会批准的条款和条件由经常预算供资。业务和方案拟订活动的资金将来自自愿捐款。

38. 综合实体应有自己的财务条例和细则。为确保在支持自愿捐款供资的国家一级活动方面的灵活性和及时性，它们应与联合国各基金和方案的财务条例和细则一致。

39. 2008 年，四个两性平等实体的可用资金为来自联合国经常预算的 620 万美元和来自自愿捐款的 2.185 亿美元。下文估算现有资金和员额水平，所依据的假设是行政和预算问题咨询委员会目前审议的这些实体提交的 2010-2011 年预算，将得到各相关机构核准。

## 1. 经常预算资源

40. 综合实体的政策和规范支助职能将继续按照大会的批准由经常预算提供经费，将按照联合国财务条例和细则加以管理。所作假设是，从 2010 年起将提供约 700 万美元，以支付支助包括新设副秘书长办公室在内的规范职能的费用。

41. 为确保综合实体的高效率运作，按照财务条例和细则对联合国经常预算资源进行的管理不应导致同时适用财务条例和细则以及综合实体本身的条例和细则。为求确保业务灵活性，保持管理框架的清晰度，该综合实体，如大会所设其他附属机构，应由关于所收财务捐款管理方面的一套条例和细则管辖。因此，经大会批准的来自经常预算的财政资源，将在咨询委员会和第五委员会批准该实体提交的分项列明的详细拟议预算后，以联合国秘书处给新实体赠款的形式提供。这笔赠款将由新实体按照自己的财务条例和细则加以管理和使用。就赠款的使用向大会提交的财务报表和报告，将按照适用于联合国经常预算的标准格式、规则和程序提交。这种机制目前适用于联合国难民事务高级专员办事处、联合国裁军研究所、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处和其他实体从联合国经常预算得到的资源。

42. 拟在 2013 年对新实体进行运作三年后的审查，这将提供作出调整的机会，以反映目前就可预测、可靠和不指定用途的发展资金的需要进行的讨论的结果。

## 2. 自愿供资

43. 综合实体业务活动的资金需求有两个方面的问题。第一，它必须具备履行国家一级核心职能的基本能力，必要时获得总部和区域的支持。第二，可能有对额外资金的特殊需要，以处理每个国家内的重大差距。

44. 为了规划目的，设想了最低限度的一揽子技术和咨询服务连同相关的业务费用，以及每一级需要的小额必需方案资金。预计 8 至 12 个国家将需要低级别的支持，年均一揽子基本支持费用为每个国家大约 700 000 美元；36 至 40 个国家将需要中等程度的支持，年均基本支持费用在每个国家 100 万美元的范围内；22 至 26 个国家将需要更高水平的支持，年均费用在每个国家 150 万美元的范围内。此外，对 6 个区域办事处的供资将需要为每个办事处提供约 175 万美元。加强外

地存在和启动方案的年度费用总额将在 9 000 万美元至 1 亿美元之间(约 9 500 万美元)。为支持和监督国家和区域一级活动而建立基本的总部一级能力的费用估计数为每年 2 500 万美元。加上经常预算为总部支持提供的 700 万美元, 各级基本启动能力的总费用为 1.27 亿美元。预算和实际支出将基于在请求加强能力时根据可用自愿捐款向执行局提出的详细提案。

45. 关于处理在国家一级确定的具体差距所需的资金, 目前没有估计数字, 虽然普遍认识到这些需求远远超过目前的应对能力。向联合国消除对妇女的暴力信托基金提出的要求仅在 2009 年就共计近 9 亿美元。出于规划目的, 保守的估计是初始阶段所需的追加联合国方案资金在 3.50 亿美元至 4 亿美元之间(估计数为 3.75 亿美元), 约为国家和区域一级核心能力所需资金的四倍。这些资金不应通过重新规划现有的捐助者捐款产生, 因为需要资源的净增加。这些资金需求将由国家主导并以需求为驱动, 是联合国关于两性平等问题的协调对策的组成部分, 以避免重复。

46. 预计为国家和区域两级业务能力提供的资金将全部来自自愿捐款(如妇发基金目前的情况, 以及人口基金、开发署、儿童基金会、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署和其他业务实体的情况)。将敦促会员国将其提供的自愿捐款中尽可能多的份额用于核心、多年供资, 以便该实体建立必要的工作人员能力, 并对提出的支持要求作出可预测的反应。

### 3. 经费总额

47. 考虑到填补资金缺口的重大需要, 尤其是在国家一级, 启动阶段所需资金总额约为 5 亿美元: 1.27 亿美元用于国家、区域和总部各级基本的规范和业务支持能力, 3.75 亿美元用于具体国家的联合国方案支持的推动资金(详见附件)。设立这一资金水平所需的时间将取决于会员国的反应。鉴于对这个实体的大力支持, 热烈的反应可能意味着会在一或两年内建立全部能力。但是, 应尽一切努力确保到 2013 年年底时基本能力已建立并且方案资金已到位, 届时将进行拟议的审查。

48. 虽然由经常预算(摊款)提供的资金将占资金总额很小的百分比, 但这笔资金将非常重要, 它能够确保向政府间进程提供实质性支持, 包括提供指导向会员国提供这种支持的高级管理人员的薪金。

49. 自愿供资很可能将继续成为综合实体业务活动的主要资金来源。综合实体的启动预计将引起人们的极大兴奋, 导致各国政府、民间社会和私营部门调集大量的自愿供资。来自会员国和民间社会的明确讯息是, 这一综合实体为大家已久期待, 必须给予慷慨支持, 才能起到预期的作用。现有的和新的捐助国的反应及其作出多年供资承诺的意愿, 将对新实体的成效至关重要。

50. 虽然约 5 亿美元的这一数字可以用作一个粗略的初步规划数字，但实际的预算编制工作将依据准确的筹资预测。员额或预算的重大变动将必须通过正常的预算核准过程获得核准。

#### D. 领导

51. 大会在其 63/311 号决议第 2 段中支持该综合实体由一名副秘书长领导并由其直接向秘书长报告，而该副秘书长将由秘书长与会员国协商在公平地域分配和性别平衡的基础上予以任命。

52. 秘书长打算按照公开、透明和严格的征聘程序，任命一位有力、充满活力和有能力的领导者。目前正在就新副秘书长职位的职权范围进行协商，并且秘书长将请会员国和民间社会提名该职位的候选人。一个高级任命小组将审查候选人，并向秘书长提出建议。

53. 执行主任将按照授权，代表秘书长向政府间机构提供实质性支持。执行主任将作为政策委员会、高级管理小组、行政首长协调会和所有其他相关联合国内部决策机制的正式成员。

#### E. 支助事务

54. 该综合实体将尽可能利用现有能力，以将间接费用保持在最低水平，其中包括财务处、审计和采购等中央事务。鉴于综合实体将在驻地协调员制度中发挥的关键作用，该实体应同联合国其他基金和方案，特别是驻地协调员办事处设在一处。综合实体将与一个国家一级的联合国实体安排国家一级的安全和支助事务。

#### F. 过渡安排/变革管理

55. 为了建立新安排，大会将解散根据其第 39/125 号决议设立的联合国妇女十年自愿基金，包括协商委员会，并把所有剩余资产移交综合实体。

56. 大会还需请经济及社会理事会裁撤根据理事会 1976 年第 1998 (LX) 号决议设立的提高妇女地位研训所，并移交所有资产。

57. 性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、提高妇女地位司、妇发基金和提高妇女地位研训所正在进行的方案、项目和活动的执行责任需移交综合实体，以确保连续性。

58. 如果本报告中的全面提议获得批准，将按照适用的联合国条例、规则、政策和做法启动和开展过渡进程。将进行详细的职能分析，将商定的职能分解员额，并编制新的职务说明，在发生重大变化时进行可能的员额改叙。人力资源管理问

题将由一个专门团队处理。将实施变革管理战略，以在过渡期支持所有工作人员，包括与所有工作人员有效沟通。

59. 会员国不妨在三年后对综合实体的运作进行审查，并根据取得的经验进行必要的调整。

## 五. 结论和建议

### A. 处理差距和挑战

60. 我相信，本报告中提议的实施将成为处理在联合国支持两性平等和赋予妇女权力工作中找出的差距和挑战方面取得的重大进展，其途径包括：

- (a) **加强国家所有权和满足以国家为驱动的需求。** 对投资建立更强大的国家一级能力的大力强调和对联合国国家工作队响应国家优先事项的重视，应为与国家当局更密切接触和更重视国家驱动的需求提供基础；
- (b) **加强协调和一致性。** 政府间决策与实地执行工作间的薄弱联系以及联合国系统关于两性平等工作的分散状况，将通过总部一级的有力领导、总部的明确指导和联合国国家工作队和联合国性别专题小组的更好协作和一体化得到处理。加强在国家一级的技术能力将使联合国能够系统地将国家经验反馈到全球一级的规范化进程。加强总部的能力将支持联合国的协调工作，使政策/方案指导更有力，对联合国系统两性平等工作的监测更加有效；
- (c) **提高权威和定位。** 设立一个副秘书长级的执行主任职位，将使综合实体成为一个有授权和获认可的推动机构，以指导和支持加强问责制、协调、一致性和成果，途径包括在行政首长协调会机制和所有其他相关联合国决策机制中发挥强有力党的领导作用，并将联合国关于性别平等和赋予妇女权力的工作的规范和业务方面有效联系起来；
- (d) **加强问责制。** 通过概述的所有职能和机制，新实体将促进就整个联合国系统的作用和责任及系统监测和报告执行情况的机制达成一致，并将在这方面的支持和后续行动中发挥领导作用；
- (e) **可预测的人力和财政资源。** 综合实体得到增强的资源调动能力以及一揽子基本技术支持和“启动”方案资金的框架，应提高联合国系统用于两性平等工作的人力和财政资源的可预测性；
- (f) **加强国家一级技术支持。** 提供政策咨询和体制支持的能力、增加的财政资源、创新性和推动性的方案编制以及通过联合国性别专题小组加强的技术支持协调性，将导致国家一级的支持工作得到改进。

## B. 行动建议

61. 大会不妨认可本报告依照第 63/311 号决议提出的关于将性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、提高妇女地位司、妇发基金和提高妇女地位研训所合并为一个综合实体的提议。具体而言，大会不妨考虑：

- (a) 将性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、提高妇女地位司、妇发基金和提高妇女地位研训所的现有任务规定和资产移交给一个综合实体，该实体将被视为大会的附属机构；
- (b) 核准本报告所列的综合实体职能，并确认其领导和协调联合国系统两性平等工作的作用；
- (c) 决定建立新实体执行局的适当方案，即建立开发署/人口基金执行局中的一个自治部分或建立新的执行局；
- (d) 决定裁撤和清理结束妇发基金；
- (e) 请经济及社会理事会裁撤提高妇女地位研训所；
- (f) 请经济及社会理事会找到创新方法，建立新实体执行局和妇女地位委员会之间的密切协调和定期信息交流，以提高政策的一致性；
- (g) 核准设立领导综合实体的副秘书长职位，由经常预算提供经费；
- (h) 授权综合实体主管编制必要的财务条例和细则，供新执行局审议；
- (i) 决定综合实体向联合国政府间机构提供实质性支持的职能所涉费用应继续由联合国经常预算支付；
- (j) 决定综合实体业务活动的费用应通过自愿捐款提供；
- (k) 大力鼓励有能力这样做的会员国为综合实体的经费自愿捐款，优先重点是核心资金和多年承诺。

## 附件

### 年度规划框架和“启动”阶段资金需求估计数

1. 下列各表为各级业务水平上的最低限度基本国家支助年度规划框架和“启动”阶段资金需求年度估计数。这种基本一揽子支持将包括履行以下几类服务的能力：支持东道国政府，以确定在履行国家对两性平等所作承诺方面的关键挑战，并制订应对这些挑战的国家战略、计划、政策、法律和预算框架；支持联合国系统协调一致的方案拟订；支持国家合作伙伴拟订推动性举措，以处理关键差距和新出现的问题，包括拟订关于预算外筹资的提议。
2. 除基本技术能力的费用外，还增列了 25%的业务费用资金和另外起码 25%的“种子”方案资金。

表 1  
基本国家支助年度规划框架

	每国基本费用 涵盖国家/区域数	平均数额 美元
小型存在	8-12	500 000-900 000
中型存在	37-41	800 000-1 200 000
大型存在	23-27	1 300 000-1 700 000
区域办事处	6	每个约 1 750 000
<b>共计</b>		<b>9 500 万(约)</b>

3. 表 2 显示初始阶段所需资金总额估计数，包括用于国家、区域和总部一级的基本技术和方案开办能力的大约 1.25 亿美元和用于满足具体国家的要求的 3.75 亿美元。

表 2  
“启动”阶段资金需求年度估计数总额

(单位：美元)

	基本工作人员/方案能力	具体国家的“差距”供资
国家一级	8 450 万	3.75 亿
区域	1 050 万	
总部规范分支职能	700 万	
总部业务分支职能	2 500 万	
基本工作人员/方案小计	1.27 亿	1.25 亿(约)
共计(基本能力加具体国家的方案拟订)		5 亿