



## 第六十五届会议

临时议程\* 项目 141

关于内部监督事务厅活动的报告

## 对联合国秘书处两性平等主流化的专题评价

## 内部监督事务厅的报告

“近 15 年前，大会通过了第一份关于两性平等主流化的决议。此后，秘书处的每一个方案都对之做出了响应。但是，两性平等主流化的执行情况并不平衡，其对两性平等的贡献尚不明了”

## 摘要

本次评价是联合国对两性平等主流化所做的第一个全秘书处范围的审查。其目标是审查两性平等主流化提出近 15 年之后在秘书处的执行情况和成果。

本评价评估了联合国秘书处 20 个方案，重点是在本组织工作的主要支柱，即和平与安全、人道主义援助与发展以及人权领域的两性平等主流化，秘书处内部行政程序的方案未纳入评价；专门针对妇女的方案和政策也未包括在内。

内部监督事务厅(监督厅)发现，虽然评价所涉及的每一个秘书处方案都对两性平等主流化任务做出了回应，但需要采取进一步措施才能实现大会的愿景，即“采取将性别观点纳入主流的积极明显政策”。监督厅对秘书处活动和公开文件的审查以及访谈和调查资料显示：

- 整个秘书处有多种不同的两性平等主流化结构和程序
- 对两性平等主流化的含义、宗旨和实际影响的理解有相当大的差距

\* A/65/150。



- 领导能力和问责方面存在缺陷
- 在公开文件中，两性平等观点缺乏可见度
- 缺乏全面系统的成果证据

监督厅的结论是，秘书处的优先重点似乎是确保建立适当的结构和程序，而不是侧重于它们所带来的成果。监督厅发现，这些结构和程序与其成果之间的联系薄弱或没有联系。因此，监督厅无法就两性平等主流化的总体成果或其在促进两性平等方面的成效得出确切结论。

本报告的调查结果和结论反映了以往对联合国和其他组织两性平等主流化行动的评估结果，并表明，一旦具备了所有必要要素，两性平等主流化就能发挥作用。本报告列出的实例突显了两性平等主流化在改变工作方法和促进两性平等方面的潜力。

监督厅所发现的不足是在实践上而不是政策上。监督厅认为，政策与实践的不一致会危及联合国的信誉，因为联合国承诺并致力于推动两性平等主流化，将其作为实现两性平等的一项战略。

监督厅认为，要加强对两性平等主流化的承诺并提高行动的可见度和成效，就必须将重点从程序转向成果。秘书处必须重振努力才能兑现承诺，并带来显著成果。组建新的两性平等问题实体为这一重振创造了机会。

监督厅鼓励新的两性平等问题实体——联合国两性平等和妇女赋权实体，即“联合国妇女”的设计师们在拟订该实体的任务和考虑其资源和结构时，能考虑到本报告中的调查结果。监督厅促请“联合国妇女”的理事机构根据本报告确定的基线，在该实体成立三年内，对秘书处的两性平等主流化做进一步评估。

监督厅建议，两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室加强对秘书处方案的核心指导，确保通过下列手段加强协调各种努力：

- 寻求在最高层面对两性平等主流化重新做出显著承诺
- 制定全秘书处范围的方法，以发展工作人员执行两性平等主流化的能力
- 提供一个专业知识中央枢纽，以使两性平等问题专家能协助执行秘书处的方案
- 制定准则，确保以协调一致的方法将两性平等主流化纳入秘书处的共同任务

监督厅还建议，本次评价所涉及的每一个秘书处方案都应通过以下方法，加强对两性平等主流化的承诺，并更加注重结果：

- 确保已制定并传播方案一级的两性平等主流化行动计划
- 确定对各级管理人员和工作人员的明确期望，并发展资源能力和工作人员能力，以实现这些期望
- 如果仍将非两性平等主流化问题专家作为协调人，则要确保他们有具体的工作范围，并得到良好支持
- 积极收集和分析两性平等主流化的成果、最佳做法和经验教训，以建立证据基础。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	5
二. 背景 .....	6
三. 方法 .....	8
四. 调查结果 .....	9
A. 评价覆盖的秘书处各方案都建立了结构和程序，以落实两性平等主流化的任务 .....	9
B. 在理解两性平等主流化的意义、宗旨和实际影响方面明显存在相当大的差距 .....	13
C. 认为两性平等主流化方面的领导能力和责任薄弱 .....	17
D. 两性平等观点在方案计划和预算及秘书处出版物中缺少能见度 .....	19
E. 没有跟进也没有分析成果 .....	21
F. 取得成果的方案着重两性平等主流化在改进工作方法和促进两性平等方面的潜力 ..	23
五. 结论 .....	26
六. 建议 .....	28

## 一. 引言

1. 2009年10月至2010年7月,内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司对联合国秘书处两性平等主流化的执行情况进行了专题评价。<sup>1</sup> 检查和评价司所做的一项风险评估将两性平等主流化确定为联合国贯穿各领域的战略重点,据此启动了本次评价。选择这一专题进行评价也是因为迄今为止,还没有做过全秘书处范围的两性平等主流化评价。

2. 有关评价的目的是审查两性平等主流化提出近15年后在秘书处的执行情况和成果。具体来说,监督厅力求尽可能系统和客观地确定联合国秘书处为执行两性平等主流化而制定的各项政策和结构以及开展的各项活动的相关性、可持续性、效率和成效,包括影响,以及截至目前取得的成果。

3. 两性平等主流化的既定目标是两性平等(见下文第7段)。在联合国,两性平等主流化涉及在所有工作中采用两性平等观点,以确保在制定和执行政策和项目时,查明并考虑到妇女与男子的不同需要和情况。两性平等也是直接针对女性或男性的各种政策和项目的目标。这些要素,即主流化和有针对性的活动,形成了一种双重办法,已被许多国际组织、区域和多边机构以及政府部委所采用。这些要素之间存在明显联系,并且涉及多种不同但互补的结构、活动和技能。

4. 有关评价的重点只是这种双重办法的主流化要素,不包括有针对性的活动。评价也不包括秘书处方案的内部行政程序,比如征聘、培训和工作场所政策和程序等。虽然两性平等主流化也是这些活动内容的一部分,但监督厅认为,对这一方面的两性平等主流化通常都有完备的报告。本次评价侧重于联合国工作的主要支柱:和平与安全、人道主义援助与发展,以及人权等领域的两性平等主流化。确定了以下20个方案纳入评价:<sup>2</sup>

- (a) 经济和社会事务部;
- (b) 维持和平行动部/外勤支助部;<sup>3</sup>
- (c) 政治事务部;
- (d) 非洲经济委员会(非洲经委会);

<sup>1</sup> 本评价依照大会第48/218 B号决议授予监督厅、并在秘书长关于设立该厅的公投(ST/SGB/273)中进一步说明的任务规定而进行。是根据《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/2000/8),特别是第二、第四和第七条进行的。

<sup>2</sup> 没有纳入评价的是:大会和会议管理部、管理事务部、新闻部、安全和安保部、法律事务厅、外层空间事务厅,以及联合国日内瓦、内罗毕和维也纳办事处。秘书长办公厅没有单独向本次评价提供投入。

<sup>3</sup> 维持和平行动部和外勤支助部做了联合答复。

- (e) 欧洲经济委员会(欧洲经委会);
- (f) 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会);
- (g) 亚洲及太平洋经济和社会委员会(亚太经社会);
- (h) 西亚经济和社会委员会(西亚经社会);
- (i) 人道主义事务协调厅;
- (j) 裁军事务厅;
- (k) 人权事务高级专员办事处(人权高专办);
- (l) 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处(最不发达等国家高代办);
- (m) 非洲问题特别顾问办公室;
- (n) 联合国贸易和发展会议(贸发会议);
- (o) 联合国环境规划署(环境署);
- (p) 联合国人类住区规划署(人居署);
- (q) 联合国难民事务高级专员办事处(难民署);
- (r) 联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办);
- (s) 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)。

报告提及的“秘书处方案”仅指这 20 个方案。

5. 已将评价报告草稿送至秘书处所有实体，本报告酌情采纳了收到的评论意见。

## 二. 背景

6. 1995 年，大会第 50/203 号决议将两性平等主流化确定为联合国全系统的一项政策，要求促进在整个系统“各级采取将性别观点纳入主流的积极性政策”，“包括拟订、监测和评价所有政策”。该政策认识到，不分性别的办法并没有解决对妇女的歧视和男女之间的不平等，政策意在确保有效实施《北京行动纲要》。1999 年，大会敦促秘书长“加强努力确保管理人员对在他们责任范围内将性别观点纳入主流的工作负责，并确保将性别观点主流化有系统地纳入联合国的改革进程，包括纳入各执行委员会的工作中”（大会第 53/120 号决议，第 6 段）。大会还请处理方案和预算问题的所有机构“确保所有方案、中期计划尤其是方案预算明显将性别观点纳入主流”（同上，第 8 段）；请秘书处“在编写报告时以对性别

敏感的方式介绍问题和提出对策，以便为政府间机制拟定对性别需要有反应的政策提供分析基础”（同上，第 9 段）。

7. 为执行上述决议所载的任务，秘书处采用了经济及社会理事会商定结论 1997/2(A/52/3/Rev. 1，第四章，A 节)中的两性平等主流化定义：

“将性别观点纳入主流，是评估任何计划的行动(包括立法、政策或方案)在各领域和层次对男女的影响的进程。这是一种战略，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的设计、落实、监测和评估，使男女都能平等受益，终止不平等的现象。最终目标是实现两性平等。”

8. 秘书长和高级管理人员对联合国秘书处的两性平等主流化执行工作负责。<sup>4</sup> 两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室和经济和社会事务部提高妇女地位司的任务规定中也有促进两性平等主流化的内容。该办公室于 2002 年发表的针对整个联合国系统的准则仍在<sup>5</sup> 使用。秘书长每年向经济及社会理事会报告在第四次妇女问题世界会议的后续行动和执行方面采取的措施和取得的进展，并向大会报告政府间机构在多大程度上将两性平等观点纳入它们工作的主流。还向妇女地位委员会提交报告，说明各会员国如何在国家一级将性别观点纳入主流。

9. 1990 年代后期以来，对两性平等主流化的承诺在一些文件中得到加强。其中，2005 年世界首脑会议成果(大会第 60/1 号决议和 2006 年联合国全系统两性平等和妇女赋权政策<sup>6</sup> 认可两性平等主流化是实现两性平等和妇女赋权的重要工具。

10. 1990 年代后期以来，一些组织开展了两性平等主流化的评价。<sup>7</sup> 其评价结果是一致的。它们都提到了实施战略的成效和效率问题。评价也发现在分析工作、规划、报告制度、问责机制、资源和支助结构等方面存在缺陷。尽管在学术和政策领域对主流化作为一项工具其功效大小存在一些争论，但这些评价得出的结论认为，不应放弃主流化战略，而应寻找办法，解决执行过程中的差距和不足。

11. 2009 年 9 月，大会第 63/311 号决议核准将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)合并为一个新的综合实体，同时考

<sup>4</sup> 见大会第 50/203 号决议，第 30 段；第 52/100 号决议，第 8 段。

<sup>5</sup> 两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室(2002 年)，见《两性平等主流化：概览》，两性平等问题和提高妇女地位问题。

<sup>6</sup> 见 CEB/2006/2 和 Corr. 1。

<sup>7</sup> 包括联合国社会发展研究所(社发所)(1995 年)、人居署(2003 年)、联合国开发计划署(开发署)(2006 年)、维持和平行动部(2006 年)、联合国儿童基金会(儿童基金会)(2007 年)、世界银行(2010 年)和人权高专办(2010 年)。

虑到上述部门的现有任务规定。联合国两性平等和妇女赋权实体——联合国妇女由大会第 64/289 号决议于 2010 年 7 月 2 日成立，并将于 2011 年 1 月开始运作。其主要作用是支持各政府间机构制定政策、全球标准和规范，帮助会员国实施这些标准，并使联合国就其对两性平等、包括两性平等主流化所做的承诺接受问责。在设计本次评价时，考虑了大会的决定。

### 三. 方法

12. 监督厅力求查明在评价所涉及的每一个秘书处方案中与两性平等主流化有关的结构、资源、问责、挑战和成果。为此，依照两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室已公布的两性平等主流化指导，监督厅寻找下列证据：

- (a) 考虑了一个问题、政策或方案可能对妇女和男子产生不同影响；
- (b) 各项服务的设计和提供方式能确保妇女和男子均能获得服务；
- (c) 在分析情况或政策以及设计和实施方案时，妇女和男子的意见都能得到考虑；
- (d) 适当按性别分类方式报告进展和成果。<sup>5</sup>

13. 监督厅综合采用了下列定性和定量数据收集方法：

(a) 文件分析，通过审查秘书处的文件，包括 2008–2009 年和 2010–2011 年战略框架、2008 年、2009 年方案执行情况报告以及评价所涉及的所有秘书处方案的各种出版文件，获得客观资料。监督厅寻找证据，证明按照两性平等主流化各项决议的要求，制定了将性别观点纳入主流的积极明显政策。还审查了以前的评价以及现有指导、行动计划、工具和报告；

(b) 访谈，与秘书处各方案指定的协调人、承担两性平等主流化任务的秘书处各机构（两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室和提高妇女地位司）的高级管理人员，以及妇发基金和处理两性平等问题的若干非政府组织进行访谈，以便了解整个秘书处如何实行两性平等主流化政策，并查明具体成就和挑战进行了 29 次访谈。还大量采访了秘书处的方案主管（共采访了 49 名方案主管），并将他们对各自工作领域两性平等主流化执行情况的想法记录在案；

(c) 对评价所涉及的所有 20 个秘书处方案进行网上调查（本报告称之为“方案一级调查”），以了解秘书处为执行两性平等主流化正在采取的政策和结构以及开展的活动，并获取关于已取得的成果和成果促成因素的资料。<sup>8</sup> 要求代表每个实体做一个答复；

<sup>8</sup> 向秘书处的所有指定评价协调人发出了调查问卷。回复时间为 2010 年 3 月 10 日至 5 月 14 日。监督厅收到了评价所涉及的所有 20 个秘书处方案的回复，回复率为 100%。

(d) 进行方案主管网上调查(本报告称之为“方案主管调查”),以获得定量数据,了解他们如何认识自己在执行两性平等主流化方面的作用以及所面临的障碍,并征求他们对取得的成果和成果促成因素的看法;<sup>9</sup>

(e) 对联合国在苏丹和哥伦比亚的行动做个案研究。选择苏丹是因为在该国进行的联合国工作包含所有三个要素(和平与安全、人道主义与发展,人权);而选择哥伦比亚是因为该国设有多个秘书处方案,且存在时间很长。在这两个地点进行了大量访谈,对象包括方案主管和工作人员、其在联合国系统和捐助界的合作伙伴,以及政府和民间社会的利益攸关者。<sup>10</sup> 监督厅还查寻证据,证明两性平等主流化活动对受益者的影响。

(f) 对比分析非秘书处的联合国实体和公认具有成效良好的两性平等主流化方案的国际组织在两性平等主流化方面的做法。监督厅采访了国际劳工组织(劳工组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的两性平等问题专家和方案工作人员,以及经济合作与发展组织(经合组织)和世界银行的两性平等问题专家(进行了14次这种访谈),并查寻资料,以比较他们的两性平等主流化政策、结构和活动与秘书处的有何异同。

14. 这种定性定量数据来源相结合的方法确保了评价结果的可靠性。监督厅还订约聘用一名两性平等和两性平等主流化问题专家顾问,协助拟定工作范围和数据收集工具,就数据分析提供咨询,并协助编写评价结果。

15. 这种评价方法有两个主要限制:(a) 方案主管调查的回复率较低,意味着不能将调查结果归纳为代表整个秘书处的意见;(b) 有一系列复杂因素影响到两性平等方面的变化,因而不能就两性平等主流化对两性平等的影响得出确切结论。

## 四. 调查结果

### A. 评价覆盖的秘书处各方案都建立了结构和程序,以落实两性平等主流化的任务

#### 各方案之间及内部两性平等主流化的做法各不相同

16. 对监督厅方案一级调查的回复表明了整个秘书处用于执行两性平等主流化的结构和程序的范围(包括政策、工具、资源、能力建设、监测和问责制安排)。如表1所示,现有的结构和程序组合在20个参加调查的方案之间存在差异。例如,根据调查,19个方案中回复调查的12个方案已经制定了关于两性平等主流

<sup>9</sup> 向本次评价涉及各个秘书处方案P-4至D-2级的所有工作人员发出了调查问卷,但人权高专办除外,因为无法获得该办公室的工作人员名单。共向3 035名工作人员发出问卷,其中605人做了回复,回复率为20%。

<sup>10</sup> 在苏丹做了33次访谈,哥伦比亚26次。

化的政策或战略，或散发了关于实施方案的具体指导方针。在已经制定指导方针的方案中，有些已经面向单独的次级方案、地区和国家进行定制，而另一些方案则适用了用于整个方案的指导方针。许多方案都有一个两性平等单位或一名顾问，有些还专门在外地地点设立了两性平等专家。此类专家在本报告中被称为“两性平等问题专家”。其他方案则开发了一个两性平等问题协调人网络，除了其实质性工作之外还负责两性平等主流化职责。这些职位在本报告中被称为“非专门两性平等问题协调人”。某些方案中已经确定了问责制，有些则还没有。各方案之间的筹资、能力建设、监测及报告方案也各不相同。

17. 访谈和文件分析表明，秘书处不同方案即使已收到了特定的回应，其内容和详细程度也大相径庭。举例来说，调查分析的两性平等行动计划中只有一半包括了两性平等主流化具体目标，这些行动计划中只有三个除了规定目标之外还具体涉及到各级工作人员所需的行动。

18. 访谈资料也显示，各方案内部实施两性平等主流化的情况各不相同。在同一个方案中会存在不同的做法，反映了工作内容和机会的差异以及工作人员及其合作伙伴(包括不属秘书处部门的联合国实体)在把握这些机会方面的意愿差异。在对哥伦比亚和苏丹的实地考察中，监督厅发现外地一级存在的良好做法在其他地点未必存在。例如，联合国苏丹特派团(联苏特派团)在喀土穆的两性平等部门已指派个别工作人员与特派团内部的特定业务单位合作，确保更好地理解这些单位中的两性平等观点主流化问题。这一安排并不是维和部总部对维和特派团的统一要求。

表 1  
两性平等主流化的实施

(圆点表示已经作出的回复)

回复 <sup>a</sup>	维和部 经社部	维和部 外助部	政治部	非洲经委会	欧洲经委会	拉加经委会	亚太经社会	西亚经社会	人道协调厅	裁军厅	人权高专办	最不发达国家 高代办	非洲顾问办	贸发会议	环境署	难民署	人居署	禁毒办	近东救济工程处
<b>政策</b>																			
现有政策或战略	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
<b>结构</b>																			
方案一级两性平等单位/专家	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
方案一级非两性平等专家协调人			●	●						●		●	●	●				●	●
各外地地点的两性平等单位或顾问(如适用)	●	●	●	●			●				●				●				
各部门的两性平等协调人	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

回复 <sup>a</sup>	经社部	维和部\外助部	政治部	非洲经委会	欧洲经委会	拉加经委会	亚太经社会	西亚经社会	人道协调厅	裁军厅	人权高专办 <sup>b</sup>	最不发达国家高代办	非洲顾问办	贸发会议	环境署	难民署	人居署	禁毒办	近东救济工程处
两性平等协调人/两性平等单位为工作人员提供的咨询	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
<b>工具</b>																			
中央实施指导方针		•		•			•	•	•	•	•		•				•	•	•
为次级方案、区域和(或)国家定制的指导方针	•	•		•		•	•	•		•	•				•				•
<b>资源</b>																			
分配拨款			•	•			•	•			•		•					•	
人力资源投入跟踪机制		•		•				•			•		•	•		•			
财政资源投入跟踪机制				•							•		•						
<b>能力建设</b>																			
两性平等协调人培训		•		•			•	•			•				•	•			•
工作人员培训		•	•	•			•	•	•		•				•	•	•		•
强制培训																			
<b>问责制</b>																			
明确的问责制			•	•			•	•		•	•		•				•	•	
e-PAS 中对两性平等协调人的记录	•	•	•	•			•			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
e-PAS 中对工作人员记录							•			•	•								•
征聘中的记录	•	•	•	•			•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
<b>监测和报告</b>																			
过去 5 年开展的两性平等审计或评价			•	•			•		•		•		•	•	•	•			•
收集按性别分列的数据	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•				•		•	•	•
对两性平等问题敏感的指标			•	•	•	•	•	•	•		•	•	•		•		•		•
传播最佳做法、建议和范例		•		•			•	•	•	•							•		•

<sup>a</sup> 圆点表示已经作出回复。

<sup>b</sup> 包括目前正在实施的举措。其他举措正在规划中。

缩写：DESA，经济和社会事务部；DFS，外勤支助部；DPA，政治事务部；DPKO，维持和平行动部；ECA，非洲经济委员会；ECE，欧洲经济委员会；ECLAC，拉丁美洲和加勒比经济委员会；ESCAP，亚洲及太平洋经济社会委员会；ESCWA，西亚经济社会委员会；OCHA，人道主义事务协调厅；ODA，裁军事务厅；OHCHR，人权事务高级专员办事处；OHRLLS，最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处；OSAA，非洲问题特别顾问办公室；UNCTAD，联合国贸易和发展会议；UNEP，联合国环境规划署；UN-HABITAT，联合国人类住区规划署；UNHCR，联合国难民事务高级专员办事处；UNODC，联合国毒品和犯罪问题办公室；UNRWA，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处。

19. 秘书处的结构和活动与其他被认为具有强有力的两性平等主流化政策的实体和辖区的结构和活动有许多相似之处。可比实体往往纳入了类似要素，并始终包括一项政策或战略、中央指导方针、能够获得两性平等专门知识以及明确的问责制。

#### 大多数方案期望工作人员在其工作中纳入两性平等观点

20. 除了现有的实施两性平等主流化的结构和程序之外，秘书处大多数方案都同意监督厅调查中的陈述，即两性平等观点已经(至少在一定程度上)纳入他们的工作(见表 2)。<sup>11</sup> 表 2 中的陈述是基于两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室的指导方针，监督厅认为它们应被视作对本次评价覆盖的所有方案的最低要求。不过，调查结果显示，并非所有的方案都使用了本表中列出的做法，有三个方案报告没有采用任何做法。

表 2

#### 各方案关于将两性平等主流化的做法

	方案数 <sup>a</sup>	
	是	否
当编写文件时，工作人员应考虑到问题、政策或方案可能对妇女和男子，女孩和男孩产生不同影响	12	5
工作人员应以确保妇女和男子无障碍的方式设计和交付服务	11	4
工作人员在分析局势或政策及设计和实施方案时应考虑到妇女和男子的意见	12	6
工作人员在有必要时应使用按性别分列的方式报告进展情况和结果	13	4

<sup>a</sup> 方案总数量加起来不到 19 个，因为其中某些回复调查的方案没有就每个问题提出回复。

#### 为两性平等主流化投入的资源不明

21. 监督厅指出，一些方案声称跟踪了与两性平等主流化相关的人力和(或)财政资源投入。监督厅承认精确跟踪十分困难，因为两性平等的观点与其他跨部门问题一样，是为了将有关观点注入所有工作人员的工作中。但是，缺乏任何此类信息将无法跟踪或评估资源配置效率的趋势。正如先前所预示的(第 15 段)，监督厅无法验证有关投入两性平等观点主流化的资源估计数或其组合变化。它也无法测试访谈和调查中表示的有关两性平等观点主流化需要更多和(或)专门资源，或者更重要的，有关资源承诺已经陷入僵局的说法。

<sup>11</sup> 这些陈述反映了上文第 12 段提及的两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室的指示。

### 协调机制业已建立，但尚未充分发挥潜力

22. 监督厅认识到，鉴于秘书处内的方案种类繁多，因此总有必要为具体任务、个别方案情况或地点量身定制不同对策，对一个方案行得通的对策对另一个方案不一定行得通。然而，监督厅指出，在将两性平等观点纳入主流方面各种做法的割裂已经导致了方案一级工具、培训和指标的泛滥，很少具有全系统的一致性。在寻找有效的办法时，各方案的举措似乎都在不断重复，并没有汲取别人的经验。

23. 联合国系统内部存在一些协调平台，包括机构间妇女和两性平等网络和以人道主义行动为重点的机构间常设委员会。双方都制定了指导方针、工具和程序，以支持实施两性平等主流化并分享最佳做法。机构间妇女和两性平等网络，目前正在拟订最低标准和基于网络的培训。然而还不清楚这些做法在何种程度上能够提高秘书处两性平等观点主流化的效率和成效。在访谈中，一些方案主管表示，他们的首要责任是落实办法，并满足其方案的报告要求，这限制了他们能够采取更加协调一致办法的程度。这一点在外地尤为突出，秘书处的方案和其他实体经常通过机构间方式共同开展联合举措。如果能够共享两性平等观点主流化的最佳做法，它们未必要导入到个别方案中，因为每个方案都在自己的两性平等主流化架构内运行。

24. 在制定共同工作领域具体的培训、指导方针、工具和指标方面的最佳做法也没有在整个秘书处得到系统的共享。只有 6 个方案和 29% 的方案主管调查答卷人表示已经汇编了两性平等主流化的最佳做法并分发给工作人员。即使分发，也往往是在内部而非跨实体进行。一些受访者认为，应建立更多的网上论坛作为对机构间妇女和两性平等网络的有益补充，以便更系统地编纂和分享最佳做法和经验教训。

25. 在中央一级，方案规划、预算和账户厅支助整个秘书处的财政和预算工作。该厅下发的预算指示包含有关两性平等主流化的指导方针，包括要求在拟议预算和所有方案的战略框架中反映两性平等主流化。<sup>12</sup> 这对所有方案提出了共同的期望。然而，监督厅获悉，尚未对拟议预算中的两性平等观点主流化指导方针采取中央、系统的执行和(或)监测及评价。

## B. 在理解两性平等主流化的意义、宗旨和实际影响方面明显存在相当大的差距

### 两性平等主流化的概念和利益没有得到充分的理解

26. 尽管秘书处方案中相关的两性平等主流化活动范围较广，两性平等问题协调人(包括两性平等问题专家和非专家)在访谈中都对秘书处工作人员普遍了解两

<sup>12</sup> 见《预算指示：2010-2011 年两年期拟议方案预算》(<http://ppbd.un.org/Bi10/Instructions10-11.doc>)。

性平等主流化的政策以及在其日常工作中实行这些政策的能力表示怀疑。此外，对监督厅方案主管调查的回应显示，只有不到一半的人“总是”或“大部分是”认为工作人员了解两性平等主流化以及为什么它应该得到执行。方案一级的调查答卷人对于工作人员了解这一政策的看法比方案主管更加缺乏信心，这或许反映了该政策在方案一级需要更为详细的知识和(或)更高的期望。

表 3  
对两性平等主流化的理解

工作人员理解什么是两性平等主流化

	总是	大部分是	有时	从不	不知道
方案一级调查答卷人	0	37%	58%	5%	0
方案主管调查答卷人	10%	35%	44%	5%	6%

工作人员理解为什么要实施它

	总是	大部分是	有时	从不	不知道
方案一级调查答卷人	0	42%	58%	5%	0
方案主管调查答卷人	11%	34%	41%	6%	8%

27. 其他证据强调了这一调查结果。在访谈中，相当多的受访者混淆了两性平等主流化和实现性别均衡(即妇女和男子在工作人员、决策机构或培训班和会议参加者中的代表人数)。当被问及两性平等主流化如何促进两性平等时，各级受访者往往难以提供具体或有文字记载的例子。许多人只是提到已经到位的机制，并显示出对两性平等主流化如何促进两性平等认识的有限性。接受监督厅调查的工作人员和方案一级答卷人就两性平等主流化在其方案/工作领域中对两性平等能够做出的贡献也说法不一(见表 4)。

表 4  
对两性平等主流化好处的理解

两性平等主流化在我的方案/工作领域中对实现两性平等的贡献

	完全理解	几乎完全理解	某种程度上理解	完全不理解	不知道
方案一级调查答卷人	11%	26%	53%	5%	5%
方案主管调查答卷人	14%	15%	46%	12%	13%

28. 有关两性平等主流化与特定类型工作之间相关性的不同假设也反映了存在的误解。受访者对两性平等主流化可以适用于所有或大部分工作领域这一期望表现出了相当大的困惑。在回答监督厅的调查问题时，方案主管调查答卷人中只有

57%认为“总是”或“大部分是”可以在其工作单位的活动中采用两性平等观点，与之相比 89%的方案一级调查答卷人者(见表 5)持同一观点。少于一半的方案主管(49%)和四分之三以上的方案(79%)报告说采纳两性平等观点“总是”或“大部分是”能够协助实现该方案的目标。

表 5  
两性平等主流化与方案工作的相关性

在方案工作中可以应用两性平等观点

	总是	大部分是	有时	从不	不知道
方案一级调查答卷人	47%	42%	11%	0	0
方案主管调查答卷人	26%	31%	36%	4%	3%

采取两性平等观点有助于实现方案目标

	总是	大部分是	有时	从不	不知道
方案一级调查答卷人	53%	26%	21%	0	0
方案主管调查答卷人	22%	27%	39%	8%	4%

29. 大部分受访者和许多调查答卷人还建议，改善工作人员中对两性平等主流化的概念和好处的理解，应是其各自所在方案的优先事项。一些受访者建议，让他们理解实行两性平等观点如何可以使他们的方案更加有效，是推行两性平等主流化的最佳激励机制。世界银行在其 2007 年至 2010 年两性平等行动计划中借鉴了这一观点，其中认为促进两性平等是“聪明经济学”，将推动世界银行的核心目标。<sup>13</sup> 其他受访者指出两性平等是作为联合国工作主要支柱之一的人权问题的核心所在。

对如何实行两性平等主流化缺乏理解

30. 对两性平等主流化的概念和好处的理解尚且不足，对如何实施的理解则更为不足。在调查和访谈中，工作人员显示了在理解如何在其方案和工作中运用两性平等主流化方面的差距。同样，如下文表 6 所示，在有关工作人员的理解程度问题上，方案主管调查答卷人比方案一级工作人员调查答卷人者录得的评价更为积极。但是，在回答另一个问题时，他们认为工作人员对如何实施两性平等主流化的理解不一是阻碍其执行的主要障碍。

<sup>13</sup> 《两性平等的聪明经济学/世界银行集团行动计划》，世界银行(2007 年)。

表 6  
对实行两性平等主流化的理解

工作人员理解如何在工作中实行这一概念

	总是	大部分是	有时	从不	不知道
方案一级调查答卷人	0	11%	78%	11%	0
方案主管调查答卷人	6%	24%	52%	9%	9%

31. 受访者和调查答卷人对于为什么对实行两性平等主流化缺乏理解提出了多种原因。其中包括各种工具侧重于发现问题而不是解决问题；缺乏具体的例子；与两性平等主流化相关的令人望而生畏的语言、目标和期望；认为该任务需要专业工作人员和知识。一些方案主管认为，时间和其他资源的限制意味着在其日常工作中实行两性平等主流化的优先级较低；还有人认为，两性平等问题专家和学科专家没有充分了解对方。用一位受访者的话说，“不仅是我们需要接受两性平等问题的培训，与我们合作的两性平等问题专家也应该接受有关我们的实质性工作领域的培训”。

32. 为特定类型的工作开发的具体指导方针和工具被认为比一般培训更加相关和有用。例如，在联苏特派团，两性平等单位的工作人员与特派团在各学科领域的工作人员直接合作，可以针对具体问题和机遇，特别是在技术合作领域的问题作出具体的回应。难民署的“参与性评估工具”也获受访者好评，认为与难民署所面临的情况相关，并且非专业工作人员也易于使用。其他方案也专为次级方案、区域和(或)国家定制了供工作人员使用的两性平等观点主流化指导方针(见表 1)。

33. 然而，许多受访者认为提供给他们和指导的工具过于笼统，无法指导他们的具体工作方法。有些人对现有的工具也表示了困扰，这些工具能够使其发现两性不平等的问题，但是缺乏具体的两性平等培训，无法赋予工作人员制定解决方案的能力。

目前的培训方法并没有为两性平等主流化带来实际理解

34. 尽管所有的工作人员都有责任在其工作中实行两性平等观点，但不是每个人都接受了这样做的培训。接受调查的方案主管不到半数(35%)报告说在过去 5 年中已经完成了两性平等主流化培训。在两性平等协调人中，只有半数多一点(55%)完成了针对该角色的培训。一些方案报告为工作人员(47%)和两性平等协调人(37%)提供了具体的培训，但在大多数情况下这些培训即不是强制性的，也没有为特定工作环境定制，也没有经常提供。监督厅发现，强制性推行两性平等主流化培训的教科文组织报告其工作人员能更好地理解 and 执行两性平等主流化战略。

35. 监督厅访谈的一些方案主管曾参加过两性平等主流化培训，通常持续 1 至 4 小时。他们报告说这些培训往往是一般性的，并不一定适用于或可以转用于各自的工作领域。与许多机构培训一样，在评估培训成效、知识保留程度以及应用学习材料或提供后续执行支助方面的结构或程序似乎尚未到位。

36. 需要更多、更好的能力建设以增进理解也是受访者和调查答卷人一致认可的主题。在方案主管调查和访谈中，秘书处工作人员都声称有必要进行更多的培训，包括基于网络的学习和更传统的方法。监督厅还获悉在其他组织中的辅导和在职培训也是有效的举措。如上文第 23 段指出的，机构间妇女和两性平等网络已委托开发用于整个联合国系统的新的两性平等主流化培训举措，监督厅赞扬这一举措能够填补在本次评价中发现的培训方面的差距。

**但是，有证据表明自两性平等主流化任务通过以来，工作人员对两性平等主流化的接受已告增加**

37. 监督厅指出，工作人员接受两性平等主流化的概念是其实施的重要前提条件，而受访者普遍认为这种接受十分广泛并正在增长。虽然有人指出存在继续抗拒甚至“推卸”的情况，也有一些人指出他们的工作缺乏简单或明显的两性平等内容，或其他优先事项影响了对该问题的关注，但多数人认为工作人员的认识和期望有利于将两性平等纳入主流。秘书处征聘文件和业绩评估中提及两性平等主流化(见表 1)的程度也有目共睹。这是由于在联合国论坛、合作伙伴和捐助者之间围绕该问题持续出现的言论，以及秘书处内部本身的文化变革所致。

### C. 认为两性平等主流化方面的领导能力和责任薄弱

#### 两性平等主流化的角色和职责不明确

38. 秘书长和高级主管承担着在联合国秘书处实施两性平等主流化的责任(见上文第 8 段)。虽然所有次级方案和工作人员都可以发挥作用，监督厅发现要求具体工作单位和各级工作人员实行两性平等主流化的期望尚不明确。只有三个方案在其两性平等行动计划中包含一些有关管理当局和各级工作人员的角色和责任方面的陈述。与之相比，国际劳工组织中有着明确的责任记录，并下发给所有工作人员。<sup>14</sup>

39. 如上所述(第 28 段)，并不是所有受访和接受调查的方案主管都认为可以在其工作中采用两性平等观点。然而，调查和访谈中得到的证据表明，在那些采用两性平等观点的人员中许多人对两性平等观点的作用不明确，把其方案中的两性平等问题专家和(或)协调人当作肩负主要执行责任的人员。受访的两性平等问题协调人指出，他们的角色是提供建议并进行质量检查，但声称他们常常被期望开展两性平等主流化的工作。一些人评论说，工作人员经常把包含“两性平等”或

<sup>14</sup> 见《2010-2015 年两性平等行动计划》，劳工组织，2010 年。

“妇女”字眼的任何文件交由他们处理，或把其文件交给他们要求“添加”必要的两性平等内容。据称这对非专业的两性平等协调人构成了额外的负担，因为他们是在其与两性平等无关的本职工作之余额外承担这一角色。

40. 监督厅还发现，工作人员和管理人员有完全忽视两性平等主流化的风险。接受调查的方案主管中只有 37%认为工作人员应在编写文件和计划时征询其两性平等问题协调人的意见，只有 33%的两性平等问题协调人说他们的同事“总是”或“大部分是”在两性平等主流化方面征询他们的意见。

41. 监督厅的调查显示只有 42%的方案一级调查答卷人以及更少的方案主管调查答卷人(27%)认为在其方案中已经建立了明确的两性平等主流化问责制。方案一级评估和方案主管一级评估之间的差异表明，许多方案对两性平等主流化的角色和责任含混不清。被调查的方案将问责制的缺乏列为仅次于资金限制之后在执行两性平等主流化方面的最大障碍，一些受访者和调查答卷人认为这对两性平等主流化本身的可持续性造成威胁。

#### **高级主管契约和绩效评估工具通常不承认对两性平等主流化的贡献或规定不履行的后果**

42. 秘书处最高层主管签订的契约没有明确提及他们在执行两性平等主流化方面的责任。但契约包括了一个关于确保“为联合国的广泛利益作出贡献”的标准段落，包括“支持本组织的目标，如两性平等主流化”。监督厅 2009 年进行的一次高级主管契约评估分析没有提及本段落和(或)两性平等主流化问题。虽然大多数工作人员同意大多数方案中的高级主管都表示致力于两性平等主流化，<sup>15</sup> 一些人对访谈和调查表示失望，因为显然可以对两性平等主流化作出“口头承诺”，而不作为显然不会产生任何后果。

43. 监督厅还发现，秘书处的考绩制度(e-PAS)记录中没有系统地解决两性平等主流化的问题。监督厅方案主管调查中不到三分之一的答卷人(32%)说他们的考绩制度提及了两性平等主流化问题，而 61%的答卷人表示两性平等主流化要求被列入其工作领域的工作人员征聘文件中。一些方案主管受访者表示，两性平等主流化的责任包含在 e-PAS 的“尊重多样性”目标中，但不够具体且没有经过评估。连两性平等问题协调人的两性平等主流化责任也没有作为其业绩的一部分加以评估。回复方案主管调查的两性平等问题协调人中不到半数(44%)报告说他们的 e-PAS 文件提到了两性平等主流化问题，这也是方案一级访谈中的一个常见主题。

#### **有一种看法认为加强问责制框架将提供更大的激励**

44. 监督厅发现秘书处工作人员怀有强烈信念，即增强问责制框架能够提供更大的绩效激励，包括两性平等主流化。在方案一级调查和方案主管调查中，追究高

<sup>15</sup> 被调查的 85%的方案和 66%的方案主管同意监督厅调查中的这一说法。

级主管的责任被列为影响两性平等主流化成功的头号因素，也是调查答卷人为提高两性平等主流化成效提出的三项改变之一。调查意见中也提到这一点，即一些方案主管表示秘书处高级主管有必要为此承担更大的责任。方案一级调查中也提出了类似的建议。

45. 监督厅发现了其他证据来支持这一观点。难民署已制定了问责制框架，<sup>16</sup> 受访者对两性平等主流化表现出更多的认识。许多人认为他们的两性平等主流化战略已经产生了成果，并能够指出具体的绩效。监督厅对劳工组织和教科文组织的两性平等主流化开展的对比分析也表明，强有力的问责框架提供的激励与更系统地实现两性平等主流化做法之间的联系。

46. 此外，监督厅指出，在联合国其他优先领域(如工作人员的性别平衡和地域代表性)中更清楚地阐明问责制框架是与更为具体的成果挂钩的。例如，《人力资源管理行动计划》具体规定了人力资源管理各领域包括性别和地域平衡在内的绩效指标和目标，每年进行报告并由秘书处和理事机构密切跟进。虽然两性平等主流化缺乏工作人员数字方面的现成指标，一些受访者强调“只要衡量，就能完成”，并强调确定监测和实现两性平等主流化的指标和问责制也应成为其方案的优先事项。

#### D. 两性平等观点在方案计划和预算及秘书处出版物中缺少能见度

47. 第二节提到的决议为联合国各项方案的两性平等主流化确定了下列具体目标：

- (a) 在各级制定积极和明显的两性平等主流化政策；
- (b) 将两性平等观点明显地纳入方案计划和预算主流；
- (c) 编写报告时以对性别问题有敏感认识的方式提出问题和做法；
- (d) 将妇女和男子的关切事项和经验作为联合国所有工作的组成部分，使两性不平等的情况不会继续存在。

48. 尽管对两性平等主流化作出了长期承诺和本评价审议的所有方案中都有了执行主流化工作的结构和程序，监督厅发现，特别是在秘书处的公开文件及其组成方案中，这些目标得到实现的证据有限。

49. 两性平等主流化在高级规划和预算文件中的能见度很低。监督厅发现，仅有半数方案(47%)在其 2008-2009 年战略框架中规定了对性别问题有敏感认识的预期成绩。<sup>17</sup> 在 2010-2011 年，这个比例增至 53%。在 2008-2009 年，在其战略框

<sup>16</sup> 《2008-2009 年全球分析：难民署年龄、性别和多样性主流化问责框架和定向行动》，难民署，2009 年。

<sup>17</sup> 监督厅确定的预期成绩和指标方面的对性别问题的敏感性包括在这些预期成绩和指标中提到性别群体、差别或问题。

架中具备对性别问题有敏感认识指标的方案百分比是 47%，2010–2011 年增至 58%。在具备两性平等次级方案的方案中，其战略框架关于对性别问题有敏感认识的内容更为详细和具体，其中包括经济和社会事务部(两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室及提高妇女地位司)、非洲经委会、拉加经委会和西亚经社会的方案。

50. 2008–2009 年方案执行情况报告(A/65/70)至少包括一项关于本评价所涉及的 19 个方案中 16 个方案的两性平等主流化内容。<sup>18</sup> 关于两性平等主流化的另外一节包括了一些实例，说明各区域委员会、经济和社会事务部和环境署采取的举措和参加秘书处举办的培训班、研讨会和讲习班的妇女比例定量清单(同上，第三节H和第四节)。

51. 监督厅审查的高级别报告文件只简略提到关于两性平等主流化的内容，其中包括 2008 年的《秘书长关于本组织的工作报告》(A/63/1)，该报告在讨论艾滋病毒/艾滋病和民主制等若干问题时提到两性平等方面的因素，并载列了关于大多数千年发展目标指标的按性别分类的数据。秘书长关于两性平等主流化问题向经济及社会理事会提出的报告载有较详细的评估，着重介绍政府一级和联合国系统内执行机制为促进两性平等主流化取得的进展。<sup>19</sup> 也包括了一些改进建议。监督厅指出，一些报告认为有关方面尚未依照在监督厅方案一级调查作出的回复，将两性平等观点全面纳入联合国、包括秘书处方案的工作。

52. 对秘书处个别方案的主要或最重要文件审查后发现，有些方案较为深入广泛地探讨两性平等问题，而另一些方案发表的重要文件很少或没有提到基本的两性平等问题。若干方案发表了文件探讨其实质性工作(如灾害评估、统计、贸易和林业)的两性平等方面，有些方案的出版物的两性平等观点也非常明确，另一些方案的观点总算明确。有时候在各自年度报告专门的章节中讨论两性平等问题；这样做突出了有关问题的重要性，但危险的是让人以为没有将两性平等问题全面纳入方案的整体工作。另一些方案明显地采取较为综合性的做法，有内容提到已将两性平等观点应用到广泛活动中。

53. 对于通常不发表最重要文件的方案，<sup>20</sup> 监督厅通过其网站寻找两性平等观点的证据。与较大型文件(例如在每一特派团及维持和平行动部网站上的“情况与数字”网页)所载的材料比较，这种信息在性质上较为简短有限，尽管有时候有关材料包括了按性别分类的数据(例如在难民署网站上的难民统计)。然而，监

<sup>18</sup> 为了这次的计算目的，维持和平行动部和外勤事务部联合提出报告。

<sup>19</sup> 见 E/2009/12、E/2008/34、E/2007/33、E/2006/36、E/2005/31、E/2004/44、E/2003/49、E/2002/23 和 E/2001/41。

<sup>20</sup> 这些方案包括维持和平行动部、难民署和人权高专办。

督厅发现，如果已将按性别分类的数据列入出版物或网站，报告没有或很少分析这些数据，而且不明确有关数据如何影响到方案以后的工作或优先事项。

## E. 没有跟进也没有分析成果

### 没有系统地收集成果的证据和对成败的分野因素缺少分析

54. 监督厅发现，秘书处方案为执行两性平等主流化建立了结构和程序，但没有制定相应的措施评估或理解其成果。没有采取一些做法跟进两性平等主流化的成果，以便能够评估不同做法的成效，也常常不了解成败的分野因素。结果，关于两性平等主流化成果的整套知识是不完整和不充分的。

55. 具体地说，对性别问题有敏感认识的指标显然使用不足和分析不足。虽然有 13 个方案报告制定了指标(见表 1)，可是这些指标通常的重点是提供或使用按性别分类的数据，与促进两性平等的成果没有任何联系。举例说，有些方案制定了指标，说明两性平等培训参与情况、技术合作举措或方案机构、会员国采用对性别问题有敏感认识的指标或其他主流化举措的情况，但只有少数这些方案包括了一些指标说明两性平等的改进情况或这些改进的先决条件。监督厅找到了后一种情况的一些良好实例，包括将妇女人权纳入国家政策和立法或改善在营地或监狱中的妇女的境遇。然而，在访谈中，很少方案主管愿意主动说明指标方面的变化如何影响到方案一级的优先事项或活动，或具体的措施如何对他们造成影响。在制定了衡量两性平等主流化成果指标的情况下，受访者报告说这些指标的监测尚未够“严格”。对于没有对性别问题有敏感认识的指标的方案，这种认识甚至可能更为有限。

56. 工作人员当中对两性平等主流化缺少认识(见第 26-29 段)这点似乎没有影响到对其成效的看法。如下文表 7 显示，方案一级调查和方案主管调查的绝大多数答卷人认为，他们的方案或工作领域起码有时有效地执行了两性平等主流化。然而，在访谈中，由于可以更详细地探讨成效问题，记录到的看法一般不是那么积极。

表 7  
对两性平等主流化执行工作成效的看法

(百分比)

#### 我的方案/工作领域有效地执行两性平等主流化

	完全有效	大部分有效	有时有效	完全无效	不知道
方案一级调查答卷人	0	21	68	11	0
方案主管调查答卷人	11	16	53	12	8

### 监测和报告如已进行范围也有限，并缺少反馈

57. 联合国内部两性平等主流化的执行进展情况是通过调查和两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室汇编的其他信息进行评估，并由秘书长每年向经济及社会理事会提出报告。虽然这些报告保持主流化问题在全组织一级的能见度，并且是分析成果的自然论坛，有些受访者却对这些报告的效用表示质疑。有些受访者觉得有关报告是表面文章或有走过场性质，过于着重程序；另一些受访者指出，似乎很少跟进工作，报告的成果没有牵涉到奖惩。另外，有关实体在这些报告中的声称显然没有得到独立的核实。

58. 方案一级的监测和报告都有类似的特点。评价所涉及的大多数方案建立了两性平等主流化的报告机制。在具备两性平等主流化政策或战略的 12 个秘书处方案中，有 9 个方案在监督厅调查中指出，有关政策或战略包括了报告要求。评价所涉及的 13 个方案又指出，工作人员要酌情以按性别分类的方式报告进展和成果(见表 2)。一般在两性平等单位或其对等单位内部编写定期进度报告或其他报告，但有些必须提交报告的方案主管对于必须将有关两性平等的内容“植入”有关活动表示不满，认为这方面的活动充其量只能作为表面文章并入。另一些方案主管指出，没有提供关于报告的反馈，也没有分享吸取的经验教训。一名管理人员报告说，由于要遵守不超过 100 字的限制，限制了作出实质性报告的机会。在方案一级报告方面，监督厅没有看到对所有方案实行共同标准的证据。

### 两性平等主流化能促进两性平等的证据特别有限

59. 监督厅发现，使用定量方法测量影响和绩效的做法缺乏有效性和不够严密。监督厅在访谈中获知，往往通过计算“性别”、“妇女”和“女孩”等名词在文件中的出现次数，或方案活动中的女性参与者人数来评估两性平等主流化的证据，而不是对两性平等观点有没有指导工作进程进行经过深思熟虑的定性评估。在进行过定性评估的少数情况下，定性活动报告着重的是用什么方法让两性平等观点实际纳入工作。包括维持和平行动部和难民署<sup>21</sup>在内的一些方案重点介绍的一类活动是，影响并支持联合国各委员会和外部伙伴，特别是会员国和民间社会组织的主流化活动。

60. 上文(见第 51 段)提到的秘书长关于两性平等主流化的报告也包括了关于两性平等主流化对联合国系统内部的讨论产生的影响的一些实例。然而，监督厅发现很多的实例是援引自联合国基金和方案机构，而不是援引自秘书处方案，而且报告绝大多数着重的是两性平等主流化程序及其运作和报告的系统和能力，而不是对促进两性平等方面的成果。定量数据特别注重程序。

<sup>21</sup> 维持和平行动部，2009 年，《2009 年联合国和平行动：年度审查》；难民署，2009 年，《活动和成果报告》。

61. 监督厅指出，两性平等主流化结构和程序的存在虽然对于其执行是必要的，但不应作为一项成功战略的证据。由于缺少关于两性平等主流化的投入和成果的全面信息，秘书处方案和监督厅本身都不能够可靠地了解联合国秘书处内的两性平等主流化结构和程序是否有效地运作。

**成果往往是完全依靠个人的特殊努力，不是依靠经过考验的系统**

62. 监督厅在评价过程中发现大量的实例，证明一些秘书处工作人员致力于两性平等主流化的目标，完全相信其相关性并决心加以执行。这些人员发挥促进作用，监测他们的同事，产生重大的成果。然而，也很明显的是，归功于个人承诺和倡议所取得的成果是不可预测和不一定能够持续的。监督厅从不止一个方案中获悉，得到个人或群体悉心培养的倡议和伙伴关系一旦在这些推动力量离开单位或组织后就陷入荒废的境地。在不止一个方案中，认为这种情况破坏了与合伙人的关系，并降低了将来进一步支持倡议的可能性。这种倒退起码证明，以依据个人的倡议取代依据系统驱动、能力和问责的倡议的做法很脆弱。

#### **F. 取得成果的方案着重两性平等主流化在改进工作方法和促进两性平等方面的潜力**

**可持续的成果需要正确的结构、工具、专门知识以及承诺**

63. 如果方案有了适当的结构、工具和专门知识，它取得一致成果的能力显然得到加强。监督厅在秘书处内外发现一些实例，证明有些方案在它们的系统中建立了两性平等主流化并加以支持。在这些方案中，工作人员和伙伴不断获得更加明确一致的信息。这些一般是较大型的方案，有专门的两性平等单位和任务规定涉及与受益人口直接交流，例如冲突后或人道主义状况中的平民、难民和人权有受到侵犯危险的人口。然而，其中也包括几个着重政策、规范和咨询职能的方案。有些方案对专家专门知识和一般工作人员的认识作出了长期投资，对于这些方案，成果的驱动因素显然更多地依靠系统，较少依赖是否有全心全意和智足多谋的人员。

**两性平等主流化对工作程序和秘书处方案设计和作用产生积极影响**

64. 监督厅发现，两性平等主流化虽然在很多方案中的能见度有限，而且在监测成果方面缺少有计划和牢固的证据基础，可是正在改变秘书处方案处理其工作的办法，并且具备为受益者带来成果和促进两性平等的潜力。监督厅断定两性平等主流化对工作程序和方案设计以及对方案的作用有一定影响力，但无法量化这种影响力的程度。虽然几乎每一方案的受访者都能够至少提供一个成果实例，由于缺少数据，监督厅不能评估这些事例究竟有多常见或不常见。

65. 以下是在访谈中向监督厅提供一些实例，说明两性平等主流化如何对秘书处方案的工作程序、设计和作用产生了积极影响。这些实例只是为了达到说明目的，

不够全面，也没有代表性，没有经过监督厅的独立和核实。虽然如此，这些实例的确证明两性平等主流化在产生积极变化和促进两性平等方面的潜力。

#### 尝试了解某一问题对妇女和男子的影响有差别的实例

经济和社会事务部发表的 2007 年《世界经济和社会概览》审查了老龄化对妇女的影响。

西亚经社会审查了妇女对经济资源的控制和对财政资源的取得。

裁军事务厅将一个关于两性平等和小武器的单元列入目前正在拟订的《国际小武器控制标准》。该单元着重介绍与武装暴力行为有关的性别方面。

拉加经委会制定了加勒比自然灾害评估方面两性平等分析的处理办法和指南，它的两性平等部门提供了数据、咨询和工作人员协助评估工作。

环境署的方案框架模板规定将两性平等因素列入与提案和制定项目概念有关的情况分析。向工作人员分发了关于将两性平等问题纳入环境署出版物主流的指导方针和核对表。

一些国家采用了非洲经委会的非洲两性平等与发展指数后，能够查明了一些性别差距，例如女性为户主的家庭面临的脆弱性。

#### 为理事机构、会员国和公众准备的材料中，收集、汇编和出版按性别分类的数据实例

欧洲经委会在其统计数据库中保留一套庞大的性别统计，经常用于指导政策讨论。欧洲经委会制定了性别统计手册，并系统地建立会员国将两性平等观点纳入国家统计系统的能力。

亚太经社会的千年发展目标报告每一章都包括性别问题的讨论，而不是只在专门一节中包括性别问题材料。

经济和社会事务部统计司例行包括按性别分类的主要统计总量，而每五年发表一次的《世界妇女：统计进度》讨论按性别分类的统计的供应问题。

禁毒办在其 2010 年《世界毒品报告》中包括了关于毒品与性别的一项简短分析。

远东救济工程处承诺在 2008-2009 两年期间收集按性别分类的数据，并在目前以这些数据为基线，衡量在提供服务方面的性别差距和确定必要的纠正措施。

### 快速反应能力实例

根据一个由人道主义事务协调厅管理的、捐助者资助的机构间常设委员会举措，提供一批两性平等问题顾问在收到 72 小时通知后部署到人道主义协调员办公室，以确保人道主义行动公平地考虑到妇女、女孩、男孩和男子的不同需要和能力。

政治事务部与妇发基金制定了一项共同战略，建立待命设施，为和平进程的所有当事方迅速部署高级别两性平等问题专家。政治事务部又汇编了一个妇女调解员和两性平等问题专家数据库供工作人员利用或进行培训。

### 明确处理差别需要问题能提高政策和业务成效的实例

贸发会议最近开展了一个关于两性平等、贸易和发展的新工作方案，其中包括五国研究。

自觉努力增加苏丹北部和苏丹南部的女警官人数，为国家警察部队内的妇女提供了榜样，使妇女受害者更加愿意报告侵权行为。

### 倍增效应实例

联合国难民事务高级专员通过协助拟定指导方针，支助哥伦比亚政府一些部委将两性平等观点纳入国内流离失所者规划工作。有关指导方针目前正在影响国家和地方两级的公共政策设计。

在联合国的支助下，南部苏丹政府社会福利和宗教事务部遵照《消除对妇女一切形式歧视公约》制定了两性平等主流化工具。

联合国苏丹特派团正在协助苏丹北部政府社会福利部制定妇女赋权国家政策。

### 为受益者谋求更佳成果实例

在最庞大的一个技术合作项目中，人权高专办哥伦比亚办事处与检察官合作，向狱警提供人权，包括妇女人权方面的培训，并研究狱中妇女的状况。

人道主义事务协调厅以脆弱群体，包括家庭女户主为选择目标，以增加人道主义救济工作的影响。

联合国人居署与妇发基金开展了一项联合项目，研究城市妇女的安全和安保。

## 五. 结论

66. 在联合国大会当初通过了两性平等主流化的决议几达 15 年后，秘书处每个方案都作出了回应，但两性平等主流化的执行并不均匀，它对促进两性平等的贡献不明确。对于工作人员来说，两性平等主流化对他们工作的意义是什么这点，他们的理解绝非普及，而且制定的举措无论是重点还是成效都各有差异。除了少数显著例外情况外，两性平等主流化在秘书处重要文件中的能见度最佳的情况是不一致，最坏的情况是根本不存在。虽然有中央部门的指导（最近的两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室），问责制基本上没有得到执行，最佳做法和吸取的经验教训没有得到有计划的监测。结果，两性平等主流化对促进两性平等的贡献是不明确的。监督厅的结论认为，在整个秘书处能够实现大会关于“将性别观点纳入主流的积极和有形的政策”愿景之前，还必须采取进一步措施。

67. 这方面不是因为缺少投入。执行工作牵涉到资源的分配，结构、程序的建立，培训和报告。虽然这方面的费用不明确，可是整个秘书处作出了相当大的努力，大多数的方案和方案主管认为他们的方案至少有时候有效的执行了两性平等主流化。监督厅的调查表明，工作人员对两性平等主流化的接受程度很高；考虑到两性平等主流化对较为常规的办法和分析造成的挑战，这本身就是一项成就。虽然如此，监督厅的结论认为，与投入的精力比较，有关工作没有取得相应的成果，因此是没有效率的。缺乏效率特别明显的方面是共同程序没有一体化以及缺少有计划地评估成果、从缺点中吸取教训和分享最佳做法的手段。

68. 程序本身本质上没有瑕疵。然而，通过确定并加强得到认可并证明有效的因素并将其并入每一方案的程序和文化，可以改善有关程序的相关性，并因此提高其实现成果的能力。依靠个别标兵（包括非专业两性平等协调人）的尽忠和热忱虽然常常能够启发他人，最终是不能持久的。只有同时保障和维持资源和提供资源的能力，才能保障和维持成果。监督厅的结论认为，更明确的阐明期望、更强有力的能力建设、问责和监测，更可能为能够对两性平等产生长期的影响创造有利环境。培养工作人员的能力，包括培训，是建立长期努力和取得成果的能力的关键要素。

69. 最终必须根据成果来衡量两性平等主流化的成效。监督厅注意到所有方案有良好的成果和良好的做法；并不怀疑两性平等主流化对方案工作及方案受益者产生了影响。然而，由于缺少全面和系统性的成果证据，妨碍了关于对两性平等主流化为促进两性平等作出贡献的评估，因此妨碍了两性平等主流化的成效。

70. 监督厅的结论认为，如果必须加强承诺，增加行动的能见度和成效，秘书处对两性平等主流化的处理办法重点必须从程序转移到成果上。由于缺少什么措施有效、什么措施无效以及进行了几达 15 年的努力后取得什么成果的证据基础，促使人们对这项处理办法的实质感到怀疑，并降低效率。收集、分析和传播最佳

做法、吸取的经验教训和成就，将为真正理解两性平等主流化的作用向前迈进一步。

71. 监督厅的结论又认为，如果要加强秘书处一级与一些方案和次级方案的连贯性和相关性，必须采取共同和有针对性的双管齐下的处理办法。要有效地协调成果，需要强有力的中央指导和监督，并应在高级领导和方案主管当中就他们的作用和职责建立共同的期望。由于要对工具、培训和指标的拟订采取协调一致的办法，因而必须不断创新举措，效率受到了影响。同时，需要提供支助，协助一些方案，特别是小型方案根据本身的工作环境定制自己的办法，确保不但能够分析而且能够处理两性不平等现象。

72. 监督厅认为，这次评价所涉及的所有秘书处方案都可以利用两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室提供的当前的扩大指南，以包括为共同的任务制定一套全面的共同原则、工具和指标。为了保证对一些方案的两性平等主流化有更广泛的自主权和实行问责制，也许也必须重新思考两性平等协调人和两性平等专家的作用；然而，绝对不能把协调人作为其工作单位内两性平等主流化的唯一负责人对待。执行最低限度标准，如联合国系统行政首长理事会目前正在制定的有关标准可能也很有助益，特别是如果有标准超越程序问题，囊括预期成果。同时，有关要求必须配合方案和次级方案两级，并通过能力建设包括培训予以加强，使没有专业两性平等专门知识的工作人员相信自己有能力将两性平等观点纳入他们本身的工作。着重成果是必要的。

73. 为了将两性平等作为目标和两性平等主流化作为手段，联合国作出了无条件的承诺。本文提出的证据表明，整个秘书处在两性平等主流化方面的成绩没有达到有关承诺规定的期望。框架本身得到了其他评价和其他管辖范围的认可。如果在整个组织活动中开展活动，取代仅按性别划分的局部活动，主流化工作就可能对两性平等产生强有力的影响。正是在实践一级出现了缺口。政策与实践之间没有协调危及联合国的声誉。如果要实现承诺和产生明显的成果，必须振兴有关战略。

74. 设立新的两性平等实体-联合国妇女，是进行这种振兴的机会。监督厅鼓励这个实体的设计师在制定实体的任务规定和审查其资源和结构时，考虑本报告提出的调查结果。

75. 监督厅又认为，联合国妇女的发起，在本报告确定的基线的基础上提供了一个及早重新评价秘书处两性平等主流化工作的机会。可在该实体发起后三年内完成这项重新评价。同时，监督厅认为，如两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室和有关方案本身采取一些步骤加强在现有框架内执行两性平等主流化，并积极谋求和监测成果，秘书处内的两性平等主流化工作就能够更加有效。

## 六. 建议

### 建议 1

两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室应通过下列方式加强向秘书处方案提供的中央指导，并确保更多的协调：

(a) 谋求最高一级对两性平等主流化再次作出明显的承诺，为各级管理人员和工作人员制定明确的期望和问责制，并鼓励涌现高级“标兵”；

(b) 为发展工作人员执行两性平等主流化的能力制定全秘书处的办法，包括支持培训和在职辅导；

(c) 提供一个专门知识中央枢纽，使两性平等问题专家能够与秘书处方案合作，确定预期成果、规定共同标准、分析成果和把成果合并成证据基础，并分享最佳做法；

(d) 制定指导方针，确保连贯一致地将两性平等主流化纳入秘书处的共同任务，包括规划、预算编制、监测和报告工作，并监测其执行情况。

### 建议 2

本评价所涉及的每一个秘书处方案应通过下列方式加强其对两性平等主流化的承诺，并强化其成果：

(a) 确保制定和传播了方案一级的两性平等主流化行动计划，这项计划必须符合其战略框架，并载有每一次级方案的预期成果和指标；

(b) 为各级管理人员和工作人员制定明确的期望，并为实现这些期望发展资源和工作人员能力；

(c) 如保留非两性平等问题专家协调人，确保他们具有特定的工作范围；他们的两性平等工作在考绩程序中得到认可；他们获得专业咨询和有机会参加自己的方案内和方案外的对等网络；

(d) 通过积极收集和分析成果、最佳做法和从两性平等主流化工作中吸取的经验教训，建立证据基础。

内部监督事务厅

监察员

帕特里夏·奥布赖恩(签名)

2010年8月6日