



2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日，日内瓦

临时议程 * 项目 7(e)

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

本报告是应经济及社会理事会第 2012/24 号决议的要求提出的，旨在评估联合国系统内促进性别平等方面取得的进展情况。按照该决议的要求，报告特别强调促进全系统性别平等以及在全球和国家两级增强妇女权能，包括联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划的展开情况。

秘书长关于将性别平等观点纳入主流的报告首次借鉴了 55 个联合国实体根据《行动计划》提交的报告，它还引用了 123 份 2012 年驻地协调员年度报告提供的信息。这样做有益于比过去更全面地展示全系统的信息和证据。

本报告最后提出建议，供经济及社会理事会审议。

* E/2013/100。



一. 导言

1. 本报告是应经济及社会理事会第 2012/24 号决议编写的，理事会在该决议中请秘书长报告决议的执行情况，包括联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划的执行进展情况，该行动计划是对联合国与性别平等和增强妇女权能有关的工作推动问责制的新框架。下文概述的 2013 年报告结果提供了联合国系统在机构一级实行性别平等主流化的最初基准，据此可对今后进展情况进行衡量。

2. 本报告分五部分。在本导言之后，第二节概述了执行《行动计划》的进展情况，第三节评价联合国各实体为促进将性别平等观点纳入所有业务机制所做努力的进展情况；第四节概述了仍然存在的差距和挑战；第五节列出供理事会审议的旨在加速行动的建议。

3. 本报告的资料和数据来自 55 个联合国实体提交的报告，以及驻地协调员 2012 年的 123 份年度报告和其他来源。

二. 促进联合国全系统对其性别平等和增强妇女权能方面的工作的问责

4. 《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》¹ 加强了对联合国系统性别平等和增强妇女权能方面的工作的问责。该行动计划在整个联合国系统得到采纳和使用，重申了将性别平等观点应用于联合国和平与安全、人权、发展和人道主义援助广泛授权任务中的价值。

5. 《行动计划》商定的一套 15 项业绩指标集中在六个宽泛而共同的职能领域，² 建立了新的问责模式，尽快了解工作状态以推动性别平等和增强妇女权能。除了确定共同标准和提供监测框架外，还希望它能激励达到这些标准的行动和投资。

6. 如下表所示，《行动计划》使得在联合国系统如何处理性别平等和增强妇女权能工作方面发生了一些重大而直接的变化：

行动计划之前	行动计划之后
对联合国系统性别平等和增强妇女权能工作提供的指导和指示有限	在联合国全系统适用并监测的商定的标准

¹ 见 www.unwomen.org/2012/04/un-women-welcomes-a-landmark-action-plan-to-measure-gender-equality-across-the-un-system/。

² 六个领域对应联合国系统行政首长协调理事会 2006 年性别平等政策的六项内容：问责；成果管理制；通过监测、评价和报告进行监督；人力和财政资源；员工能力；以及一致性、协调性和知识管理。

会员国对问责框架反复提出要求但未能得到满足	经济及社会理事会第 2012/24 号决议和大会第 67/224 号决议欢迎统一的全系统问责框架
性别平等和增强妇女权能工作的责任局限于性别平等单位和协调人	在整个联合国系统对性别平等和增强妇女权能分散责任和振兴
性别平等工作和增强妇女权能工作的数据和报告不一致且支离破碎	确定整个联合国优缺点的数据和报告更加连贯统一

7. 《行动计划》第一年报告的结果将确定基准，将根据该基准对今后所有的业绩进行衡量。联合国系统各实体、部门和办公室到 2017 年必须达到下文概述的业绩标准。³

A. 基准报告

8. 《行动计划》框架通过一个由五步组成的等级排列自评系统来掌握业绩和进展情况：不适用、空缺、⁴ 接近要求、达到要求和超过要求。根据政府间授权任务，“达到要求”是联合国系统应当达到的最低标准。关于补救行动计划的报告，包括时间表、预算和责任，对于低于“达到要求”的评级来说是强制性的。补救行动计划提出预期能促进更大进展的措施，将成为确保依照《全系统行动计划》取得进展和问责的核心。

9. 55 个实体提交了报告，或者说必须提交的实体⁵ 中有 82% 提交了报告。提交的每一份报告都经过了联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）的审查。

³ 技术实体和员工少于 500 人的实体到 2019 年必须满足业绩标准要求。

⁴ “不适用”是指该指标与特定实体不相关（例如，如果它没有评价办公室）。“空缺”是指实体没有在指标所涵盖领域的开展工作。

⁵ 分入进行分析的类别的报告实体是：(a) 联合国秘书处：秘书长儿童和武装冲突问题特别代表办公室、经济和社会事务部、外勤支助部、管理部、政治事务部、新闻部、维持和平行动部、安全和安保部、欧洲经济委员会（欧洲经委会）、拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）、亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）、西亚经济社会委员会（西亚经社会）、内部司法办公室、人道主义事务协调厅、裁军事务厅、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、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、内部监督事务厅（监督厅）、法律事务厅、建设和平支助办公室、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国环境规划署（环境署）、联合国气候变化框架公约秘书处、联合国人类住区规划署（人居署）、联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处；(b) 基金和方案：国际农业发展基金（农发基金）、国际移民组织、国际贸易中心、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病署）、联合国资本发展基金（资发基金）、联合国人口活动基金（人口基金）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、联合国儿童基金会（儿基会）、联合国项目事务厅（项目厅）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东工程处）、联合国志愿人员方案、联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）、世界粮食计划署（粮食署）；

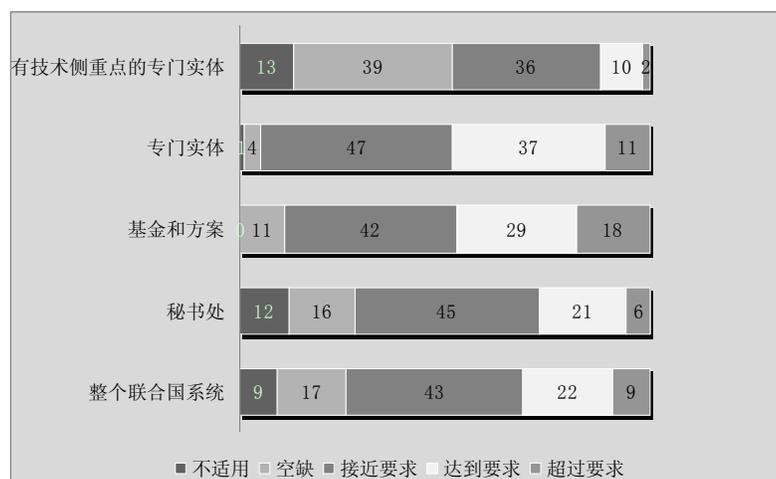
在各实体修订和重新提交报告后，仅有 3% 的案例还存在对实体与妇女署评级确切与否持不同意见，表明业绩指标构成清晰的衡量标准。⁶ 12 个实体（其中 50% 是联合国研究或培训机构）没有报告，这是一个值得关注的问题。

10. 为了便于分析，根据标准的联合国组织分类，⁷ 把实体分为四类（见图一和脚注 5），以便于按业绩指标对整个系统及其组成部分数据进行分析（见图二）。

B. 2013 年的整体结论

图一

联合国系统按实体类别分列在 15 项业绩指标方面的业绩评级



(c) 专门实体：联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际劳工组织（劳工组织）、劳工组织国际培训中心、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、世界卫生组织（世卫组织）；(d) 有技术侧重点的专门实体：全面禁止核试验条约组织（禁核试组织）筹备委员会、国际原子能机构（原子能机构）、国际海事组织（海事组织）、国际电信联盟（国际电联）、联合国工业发展组织（工发组织）、万国邮政联盟（万国邮联）、世界知识产权组织（知识产权组织）、世界旅游组织（世旅组织）、世界气象组织（气象组织）。没有报告性别平等和增强妇女权能情况的 12 个实体是：(a) 培训和研究机构：联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）、联合国裁军研究所（裁研所）、联合国训练研究所（训研所）、联合国社会发展研究所（社发所）、联合国系统职员学院、联合国大学；(b) 秘书处：大会和会议管理部、非洲经济委员会（非洲经委会）、非洲特别顾问办公室、联合国国际减灾署、联合国维也纳办事处；(c) 有技术侧重点的专门实体：国际民用航空组织（民航组织）。世界银行、国际货币基金组织（基金组织）和世界贸易组织（世贸组织）参与了《行动计划》的制定和展开，但须注意，考虑到它们相对于联合国系统的身份，它们不会就此提交报告。

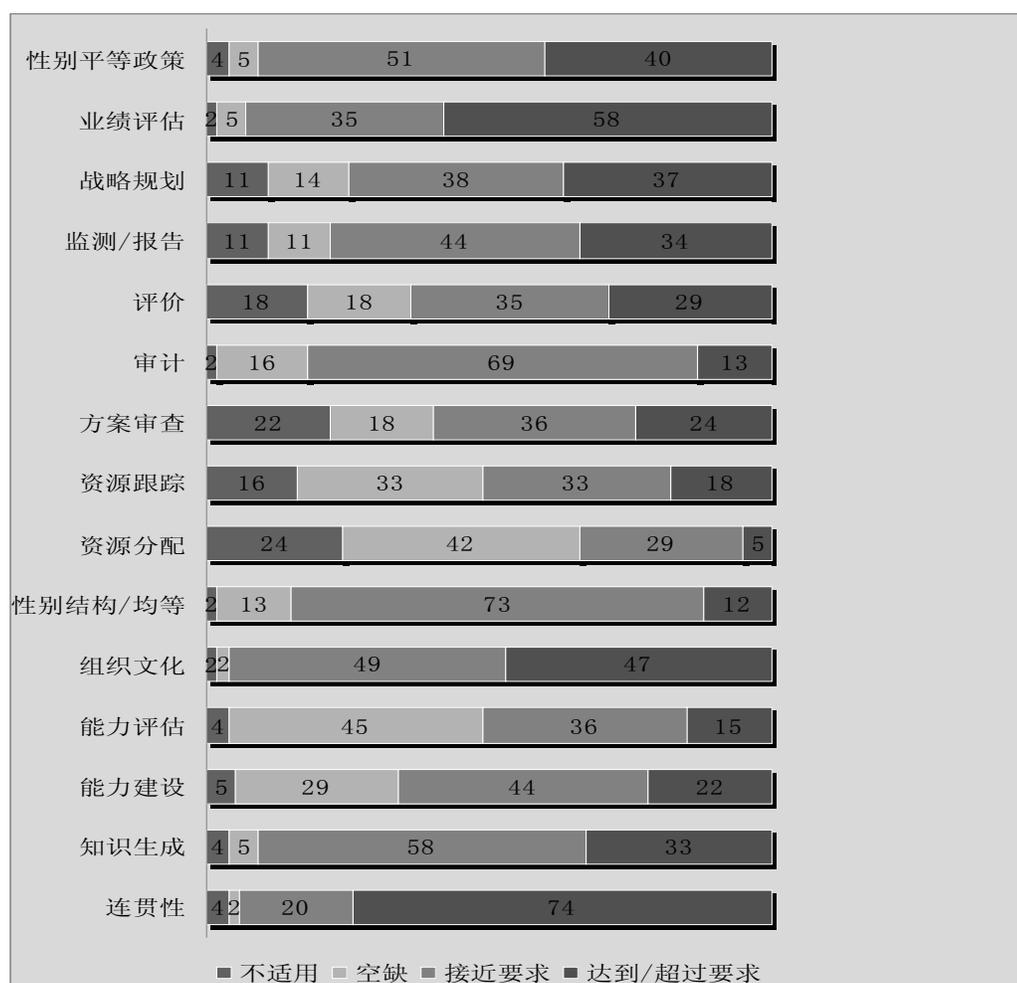
⁶ 《联合国全系统促进性别平等和增进妇女权能行动计划》的技术说明定义了每项指标，以确保对评级有一个共同理解，从而确保可比性。

⁷ 为便于分析，国际移民组织被添加到基金和方案类别，联合国气候变化框架公约秘书处被添加到秘书处类别，禁核试组织和原子能机构被添加到有技术侧重点的专门实体类别，因为这是与其最接近的类别。虽然国际移民组织不是联合国实体，但它试用了《行动计划》，并密切参与了计划的制定和展开。它与各专门实体密切合作，在很多国家成为联合国国家工作队的一员。

11. 如图一所示，联合国系统在业绩指标评级中达到或超过要求的仅占 31%，⁸ 接近要求的另占 43%。对于大多数联合国实体来说，到 2017 年达到业绩标准还需要做出大量连贯而果敢的努力。另外，由于框架要求尚未达到标准的各实体为每项业绩指标制定补救行动计划，因此，预计联合国系统要投入更多的关注、能力和资源，才能达到 2017 年的目标。大多数实体的评级为“接近要求”，其重要性无论如何不应被低估：联合国系统处于关键时刻，既能够完成作为《行动计划》业绩指标基础的政府间授权任务，又被认为在推动性别平等和增强妇女权能事业中表现不佳。

图二

按业绩指标分列的实体评级分布情况



⁸ 对整个联合国系统的计算是按 825 个单项评级进行的，即 55 个实体针对 15 项业绩指标提交报告。

12. 各专门实体的整体业绩是，业绩指标评级达到或超过要求的占 48%，表明这一组最接近《行动计划》的目标。应在后续行动中对联合国秘书处（达到或超过要求的评级占 29%）和有技术侧重点的专门实体（达到或超过要求的占 12%）给予特别关注。整个联合国系统超过最低标准仅占单项评级的 9%，说明大多数领域还需要努力改进。

优势

13. “优势”是指某一特定指标有 40%或以上的评级达到或超过标准的领域。⁹ 评级最好的业绩领域是：一致性（77%）；业绩评估（59%）；组织文化（48%）；性别平等政策（41%）；以及战略规划（41%）。

14. 为了满足一致性要求，各实体需要系统参与机构间性别平等协商机制，而要超过要求，它们需要参加同行审议，旨在作为实体对实体的学习和问责演练。22%的实体已经同意接受同行审议，显示出《行动计划》对一致性和知识交流的促进作用。

15. 关于业绩评估，为了满足要求，各实体需要把性别平等评估纳入所有工作人员的核心价值和（或）能力中，重点是 P4 级或同等级别及以上人员，而要超过要求，它们需要出台一项表彰促进性别平等工作出色的奖励制度。提交报告的 82%秘书处实体达到或超过了要求，而专门实体为 60%、基金和方案为 50%，有技术侧重点的专门实体为 0。另外，尽管秘书长关于问责的报告（例如，A/64/640）高度重视奖励业绩出色者，但仅有两个实体对促进性别平等和增强妇女权能的出色工作推出了奖励措施。

16. 关于组织文化，各实体需要满足七项要求，包括实施关于道德行为和工作与生活平衡的管理条例；便利的休假政策以及预防歧视和骚扰。虽然整个联合国系统在这项指标上的结果比较积极（47%达到或超过要求），但这一业绩评级是否得益于各实体更为有利的解释而不是实际条件的保障尚不清楚。要超过要求，高级管理人员需要展示在领导层内妇女平等任职，但这样做的只有 16%。

17. 在性别平等政策领域，为了满足要求，各实体需要出台最新的性别平等政策，包括一项实施计划，而要超过要求，各实体需要出台具体的高级别问责机制。在提交报告的所有实体中，13%在 2012 年制定了与《行动计划》相一致的政策或计划，另有 20%预计 2013 年这样做。¹⁰ 在基金和方案中，86%有性别平等政策，其

⁹ “不适用”情况在做优缺点分析时被忽视了，因为该指标被实体认为不适用，既不能被看作是优势，也不能被看作是缺点。所有图都是“达到要求”和“超过要求”评级组合在一起的。为了计算百分比，每项指标中“达到”和“超过”评级的总数除以每项指标减去“不适用”评级数目后所得的评级总数。

¹⁰ 在展开《行动计划》期间，各方同意所有实体报告的数据将是保密的，所以这里提供的结论以合计形式列示。

余的正在努力出台有关政策。为了进一步推动这一趋势，妇女署起草了制定与《行动计划》相一致的性别平等政策的指导意见，预计联合国系统的大多数实体到 2017 年都将制定出这种政策。值得特别注意的是，把与《行动计划》规定的报告程序一致的授权任务纳入秘书长与秘书处高级管理人员 2013 年的合同，表明了对问责的承诺。

18. 为了满足战略规划的要求，各实体需要把充分的性别分析，以及至少一项具体成果或预期成就和一项与性别平等和增强妇女权能有关的特定指标纳入其核心战略规划文件。虽然这项指标的评级比较积极（41%达到或超过要求），但是联合国系统大多数实体在战略规划文件中缺少充分的性别分析，只有 14%的实体把 1 个以上的性别平等指标纳入其核心战略规划文件。然而，更为积极的是，43%未达到或接近该指标要求的实体将为 2014 年及以后制定新的战略规划文件，为性别平等观点更有力地出现在未来战略规划文件中创造机会。

弱点

19. “弱点”被理解为就某一特定指标而言达到或超过要求的评级总数为 25%或以下的领域。评级最低的业绩领域是资源分配（7%）；性别结构和均等（13%）；审计（13%）；能力评估（15%）；资源跟踪（22%）；以及能力建设（23%）。所有这些领域需要整个联合国系统的密切关注。

20. 为了满足资源跟踪和分配的要求，各实体需要一个财政资源跟踪机制（例如，性别平等标码），以量化促进性别平等的资金拨款，而且对资源分配指标来说，需要建立和达到为促进性别平等和增强妇女权能分配资源的财政基准。报告显示，只有 22%实体推出了资源跟踪机制。但在跟踪资源方面近期取得了重大进展，包括由联合国开发计划署（开发署）和联合国儿童基金会（儿基会）共同牵头、联合国发展集团性别平等工作队赞助、由性别平等资源会计分组制作的联合国发展集团性别平等标码指导意见；2009 年机构间常设委员会推出的性别平等标码将用于人道主义援助；以及《行动计划》关于 13%的实体正在推出性别平等标码的结论。16%的实体把资源分配需求评定为不适用，包括 9 个秘书处实体，24%的实体指出资源跟踪不适用，包括 8 个秘书处实体，说明在一些领域围绕推出性别平等标码可能存在矛盾之处。

21. 在性别结构和均等领域，各实体需要满足三项要求：从 P-4 级及以上的工作人员中指定性别平等问题协调人，有书面的职权范围，以及他们至少将 20%的时间用于履行性别平等和增强妇女权能的相关职能；一般事务人员和 P-4 级及以上人员中妇女任职比例相同；以及向性别平等和增强妇女权能部门或单位提供充足资源。对于第一项要求，绝大多数实体都有性别平等协调人或相当的人选安排到位（89%）。但是，性别结构方面表现好却由于其资历不够（只有 54%报告说他们的协调人大多数是 P-4 级或更高级别的）和职责未正规化（只有 52%有书面的职

权范围，33%分配至少 20%的时间用于履行协调人职责）而被削弱。考虑到大会已有很多决议，如第 64/141 号和第 65/191 号决议，并在这些决议中吁请秘书长确保指定级别足够高的协调人，并使他们充分接触到高级管理层，这个问题更加令人关切。尽管 53%的实体实现了一般事务人员一级的性别均等，但 78%的实体没有实现 P-4 级及以上级别工作人员的均等。只有 5%的实体报告了向其性别平等和增强妇女权能部门或单位提供资源情况。

22. 为了满足审计要求，各实体内的磋商需要在审计部门和性别平等协调人或主管与性别平等相关风险的部门之间进行，作为基于风险的审计年度规划周期的一部分。虽然审计的评级较差，但《行动计划》推动的对话构成了联合国系统审计和性别平等部门之间最初的系统交流。联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处代表领导制定了审计业绩指标，虽然现在几乎还没有联合国实体能达到要求，但 11%的实体表示它们正计划在明年做到这一点。

23. 为了满足能力评估方面的要求，各实体需要对总部、区域和国家各级从事性别平等和增强妇女权能工作的工作人员能力进行全实体的评估，并每五年制定或更新一项能力建设计划。就能力建设指标而言，需要对总部、区域和国家办事处各级实体的工作人员进行持续的授权任务培训。秘书长在 2007 年关于性别平等观点主流化的报告（E/2007/64）中发现，“在大多数联合国实体中，性别平等主流化方面的能力建设仍然主要是临时性和自愿的”，“工作人员没有参加培训的动机”（第 12 段），“用于性别平等主流化能力建设的经费严重短缺，依然是整个联合国系统所面临的一大挑战”（第 64 段）。《行动计划》得出结论，2007 年以来取得的改进有限，仅有五分之一略强的实体，主要是基金和方案以及专门实体，现在向所有工作人员提供强制性培训，而且只有两个在任职培训期间向高级管理人员提供量身定制的培训，意味着大多数管理人员可能能力不够。妇女署与机构间妇女和性别平等网络磋商正在最后确定的通用培训课程将为所有工作人员的强制性培训提供更多选择。根据各实体报告中的意见，该系统还将受益于开发一个通用能力评估工具。

C. 实体补救行动计划和质量报告

24. 凡是没有达到指标的，根据《行动计划》进行报告时必须提交补救计划，包括后续行动的时间表、资源和责任等。这些计划是开展内部和外部对话以应对差距和挑战的核心部分。补救行动计划提供整个联合国系统改进的多种机会，它们提供了个别实体和联合国系统如何按指标达到或超过要求的数据，并提请注意各实体需要重点关注和系统需要投资的领域。

25. 妇女署对补救计划的分析显示，总的来说，计划质量得到提高：34%被认为是高质量的，22%符合要求，44%不符合要求，意味着接近一半的计划被认为没有

为不足之处采取后续行动奠定基础。¹¹ 补救计划不符合要求的深层次原因可能包括报告人员相对来说更多地关注宣传承诺而不是熟悉报告工具和要求，以及没有足够时间达成一致意见和获得高级管理层对时间表、所需资源和责任的批准。预计报告人员经过基准一轮报告之后，现在对报告要求有了更多的理解，因此，这些缺点大部分将在 2014 年下一轮报告中得到克服。

26. 对改进各项指标业绩所需额外资源进行强制性报告，构成了《行动计划》报告和围绕报告进行磋商中确定的最具挑战性要素。在实体未达到要求的 52% 的案例中，它们也没有提供补救所需的资源。在 2014 年报告中，需要对某些指标所需的后续资源做出更详细的说明，同时对没有达到要求的地方将采取哪些后续行动做出更详尽的说明。

27. 然而，各实体报告了 127 项单独活动，开展这些活动主要是由于《行动计划》。活动的最优先领域是制定和实施性别平等政策、能力评估和建设以及财力资源跟踪和分配。

28. 值得注意的是，在 85% 的案例中，除了性别平等协调人或协调单位外，工作人员也被指定负责补救计划中的后续行动。这表明，新模式正在固定下来，其中包括一个在整个组织延伸更广泛的强化责任和问责网。如《行动计划》全过程所推动的那样，不断增加高级管理人员的参与同等重要。

29. 对于报告了所需资源情况的实体来说，达到所有业绩指标的所需全部供资额共计 2 800 万美元，这是针对所有报告实体而言。在下一轮报告中，对于确保这一数字的准确性给予更多关注将非常重要。就所有报告实体而言，按业绩指标确定需要额外资源的主要领域包括：政策制定和执行（770 万美元）、性别结构和均等（570 万美元）和能力建设（460 万美元）。确定供资优先次序与导致有利于性别平等和增强妇女权能的变化的主要因素相互关联。《行动计划》的一些领域似乎需要不断改进组织做法，而不是大量的资金投入。

30. 39 个报告实体提供的定性评论意见所确定的对于取得进展最关键的要素包括：

- 高级管理层的承诺（51%）
- 对性别平等政策的认同（15%）
- 为促进性别平等保证足够的人员、资源和能力（13%）
- 对本组织性别平等和增强妇女权能方面的工作责任和问责分明（13%）

31. 上述领域存在的不足严重妨碍了进展。报告工作得出的结论在全系统一级证实了单个实体进行过大量审查。

¹¹ 好：涵盖补救计划的所有要素，并提供进展的全部细节。符合要求：涵盖补救计划的所有或大部分要素，并在大多数情况下提供进展细节。不符合要求：涵盖补救计划的一两个要素，并（或）在大多数情况下没有提供进展细节。

三. 将性别平等观点纳入所有业务机制的主流

32. 经济及社会理事会第 2012/24 号决议要求联合国系统继续努力，使性别平等的方案拟订与国家优先事项更好地接轨，目的是把性别平等观点纳入政策、立法和方案的主流。大会在题为“联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查”的第 67/226 号决议中强调了性别平等和增强妇女权能在联合国发展方面业务活动中的核心作用。该决议请联合国系统加大投资和重点关注性别平等工作，并使用联合国发展集团性别平等业绩指标（性别平等记分牌）和性别平等标码等一些工具加强对这项工作的问责。此外，联合国系统还把性别平等作为通过联合国发展援助框架（联发援框架）编制其业务活动计划的五项方案拟订原则之一。¹² 目标是确保性别平等和增强妇女权能在所有实质性方案拟订中得到承认和处理。

33. 本节特别关注评估包括通过联发援框架将性别平等观点在国家一级主流化方面取得的进展。本节引用了 123 份 2012 年驻地协调员年度报告以及其他来源提供的信息。

A. 将性别平等方案拟订与国家优先事项挂钩

34. 研究发现，80% 的政府同意联合国的活动一般都与国家发展需求和优先事项紧密地结合在一起。¹³ 虽然驻地协调员的年度报告没有全面盘查联合国国家工作队的工作，但它们是促进问责的重要工具，是确定方案拟订工作趋势的一个很有价值的信息来源。2012 年驻地协调员年度报告显示，国家工作队向促进国家性别平等优先事项提供了支助，包括在结束暴力侵害妇女行为（114 份报告）、生殖健康（79 份报告）、艾滋病毒/艾滋病（79 份报告）、妇女参政（51 份报告）和教育（52 份报告）方面。另外，62 份报告注意到各国努力把性别平等观点充分纳入国家战略文件，包括国家发展战略和减贫战略中，与之相比，2004 年有 17 份报告注意到这一点。

35. 在 73 个国家，联合国支助了国家妇女机构，包括在实施国家性别平等政策和行动计划方面。例如，黎巴嫩的联合国国家工作队支助黎巴嫩妇女全国委员会制定国家妇女战略业务计划。在哥伦比亚，妇女平等问题总统顾问办公室与联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）、开发署、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、联合国人口基金（人口基金）和联合国难民事务高级专员办事处（难民署）协调配合，制定了有史以来的第一项性别问题公共政策。

¹² 见 Angela Bester, “联合国发展系统的成果管理制：进展与挑战”，为经济和社会事务部四年期全面政策审查编写的最后报告（2012 年 7 月）。

¹³ A/67/93-E/2012/79, 第 110 段。

B. 国家一级协调机制

36. 协调在把性别平等置于联合国联合方案拟订核心位置和提高外地工作效率方面发挥了主要作用。自 1990 年代中期以来，联合国系统通过创建联合国发展集团，加强包括联合国国家工作队在内的驻地协调员制度，以及推出共同国家评估和联合国发展援助框架等，加强了方案协调。¹⁴

37. 联合国发展集团旨在确保联合国发展系统向寻求实现国际商定发展目标包括千年发展目标的国家提供高质量的支助。根据大会第 67/226 号决议、秘书长五年行动议程和不断变化的国际发展和合作环境，联合国发展集团咨询小组推出了 2013-2016 年共同战略优先事项，其中加大对与性别平等相关结果的投资和关注被推为实现千年发展目标和国际商定发展目标的先决条件。

38. 驻地协调员领导 130 多个联合国国家工作队，是全系统发展方面业务活动协调一致的主要推动力。¹⁵ 大会第 67/226 号决议强调了确保全系统在方案和业务两方面协调一致的重要性，并重申全系统一致性有助于促进联合国系统在国家一级的方案拟订、宣传和政策中更加关注性别平等和增强妇女权能。

39. 评价和报告赞同，联合方案协调得好，有助于扩大多部门参与，以及对性别平等问题在取得发展成果中的重要性的认识。¹⁶ 根据驻地协调员 2012 年年度报告，2012 年，115 个联合国国家工作队采取性别平等联合举措，比 2010 年的 105 个和 2004 年的 43 个有所增加；99 个工作队使性别平等成为其工作计划的一项主要要素，比 2004 年的 49 个有所增加；工作重点集中 57 个国家在联发援框架中编写性别平等方面的重要内容。

40. 在完成其全系统协调的授权任务方面，妇女署在所有八个“一体行动”试点国家中驻留，为促进问责、战略宣传以及在国家工作队内对性别平等问题以“一个声音”进行交流做出了贡献。“一体行动”举措涉及向国家和发展进程提供更好的支助，包括在性别平等贯穿各领域的问题上。多部门方法导致不同部门对性别问题如何与发展效力相关联的认识进一步加深，并改进计划以协调方式解决性别不平等。然而，对“一体行动”举措经验教训的独立评价¹⁷认为，有效促进性别平等和增强妇女权能仍然需要管理层全力以赴、足够的员工激励措施和对结果的监测。

¹⁴ A/67/93-E/2012/79，第 77 段。

¹⁵ 同前，第 89 段。

¹⁶ 见 UNW/2013/1。

¹⁷ 见联合国，《一体行动独立评价：主报告》（2012 年，纽约），可在 www.un.org/en/ga/deliveringasone/pdf/mainreport.pdf 上查阅。

41. 现在全世界有 113 个性别平等专题小组，¹⁸ 其中 62 个由妇女署领导或共同领导。性别平等专题小组把联合国实体的代表聚集在一起，研究国家一级的性别平等问题，从而推动增进机构间协调，使得在国家一级整个联合国发展议程内的性别平等问题有更大的影响力。

42. 性别平等专题小组旨在将性别平等纳入发展议程的主流，倡导更公平的法律和政策环境，实施和监测国家性别平等优先事项。它们还改进向消除对妇女歧视委员会提交报告和委员会结论意见的执行情况。比如，在白俄罗斯，性别平等专题小组倡导将性别平等纳入方案拟订工作的主流，特别关注委员会建议的执行情况，2012 年，该小组支助了对性别平等纳入国家发展计划主流的监测和评估。在伊朗伊斯兰共和国，性别平等专题小组于 2012 年组织了一系列参与性讲习班和个别会议，确定将性别平等观点纳入 2012-2016 年联发援框架主流的切入点。该小组还编制了一个主要是伊斯兰环境下专门研究性别平等相关问题的国家、区域和国际顾问数据库，以及一份将性别平等观点纳入联合国各机构项目主流的切入点清单。

C. 性别平等方案拟订的财政资源

43. 联合国经济及社会理事会第 2012/24 号决议请联合国系统确保现有的问责机制能够对与性别平等有关的资源分配和支出情况进行更加一致、准确和有效的监督、评价和报告，包括通过推动使用性别平等标码。

44. 在支助联合国发展集团性别平等工作队主持的联合国发展集团性别平等标码指导说明时，联合国妇女署借鉴了其通过促进性别平等的预算编制倡议援助 65 个以上的国家将性别平等观点纳入公共财政管理系统的经验。

45. 在国家一级，采用性别平等标码或其他财政跟踪工具有助于改善以性别平等和增强妇女权能为目的的发展援助实效。在尼泊尔，联合国尼泊尔和平基金致力于达到秘书长的“妇女参与冲突后环境下和平建设的七点行动计划”的目标，为此，联合国建设和平所有供资的 15%应当分配给促进性别平等的建设和平举措。

46. 伙伴关系和资源对于利用和支助联合国系统性别平等工作至关重要，包括在国家一级。驻地协调员 2012 年年度报告突显了各方为联合方案调动资金所做的努力。联合国厄立特里亚国家工作队着手制定一项联发援框架内的联合资源调动战略。在埃塞俄比亚，挪威和瑞典政府签署协议，今后三年分别向性别平等和增强妇女权能联合方案捐款 317 万美元和 150 万美元。妇女署与联合国资本发展基金（资发基金）合作，在莫桑比克、卢旺达、塞拉利昂和坦桑尼亚联合共和国实施一项性别平等发展方案。

¹⁸ 2010 年，驻地协调员报告有 106 个性别平等专题小组，而 2004 年仅有 37 个。

D. 人力资源

47. 联合国发展集团性别平等工作队开展了一项工作，在妇女署帮助下，制作整个联合国系统总部和外地从事性别平等工作的人事图，其中包括性别平等问题协调中心工作人员¹⁹和性别问题专家或顾问。²⁰ 制图的目的是为了能够更好地支持联合国系统在性别平等方面的活动和投资。

48. 制图用的资料是通过 2012 年两次收集人力和机构资源数据的问卷调查汇编的。国家一级的问卷调查发送给 138 个驻地协调员办公室，以汇编具体国家的数据，同时总部一级的问卷调查发送给机构间妇女和性别平等网络成员，以收集 57 个联合国总部、区域和联络处中每个机构的数据。²¹

49. 从根据 138 个联合国国家工作队中 125 个工作队和总部一级大多数联合国实体的答复得出的初步结论来看，预计在联合国系统把履行性别平等有关职责作为其工作职责一部分的专业人员有 2 923 人。根据联合国国家工作队提供的答复推断，在整个联合国系统，大约有 3 102 人在从事性别平等问题方面的工作，²² 其中约 70%在国家工作队工作，30%在总部和联络处或区域办事处工作。

50. 尽管联合国系统有大量工作人员从事性别平等问题方面的工作，但总体上看，他们仅占联合国从事发展方案拟订工作的员工（专业和更高级别）和人员的 7.9%。这说明自 2003 年以来增长有限，预计当时他们占专业和更高级别工作人员的 7.4%。²³

51. 在员工职等方面，联合国国家工作队的绝大多数性别平等协调人都是 C 级本国专业干事（相当于 P-3 级）、B 级本国专业干事（相当于 P-2 级）和 P-3 级。在总部和联络处或区域办事处，大多数妇女状况专家类员工是 B 级本国专业干事、C 级本国干事和 P-4 级。值得注意的是，国家工作队中派驻的性别平等专家或顾问人数是性别平等协调人人数的一半左右（分别为 693 人和 1 287 人）。

¹⁹ 在岗位说明中没有具体提及性别问题相关职责的和在性别平等问题上花费少于 50%时间的员工或人员。

²⁰ 在岗位说明或职责范围中具体提及性别问题相关职责的和在性别平等问题上花费 50%或更多时间的员工和人员。

²¹ 世界银行属于例外。其总部的性别与发展股必须提供总部和国家两级的员工数据，因为联合国国家工作队将世界银行的数据排除在外。

²² 假定联合国国家工作队的情况大致相同。

²³ 根据一年或多年合同计算出来的报告实体所有专业人员和更高级别员工所占比例。2011/2012 年估计是 35 977 人（2003 年是 13 338 人）。联合国系统各实体 2011/2012 年的数据是根据行政首长协调会截至 2011 年 12 月 31 日的数据（CEB/2012/HLCM/HR16 的表 1A 和 1C）；秘书处各部门的数据来自于 A/67/329，附件，表 1.B，截至 2012 年 6 月 30 日。专业类别包括专业职类本身的所有员工，以及特等干事和主任职类及更高级别的所有工作人员（助理秘书长、副秘书长或类似头衔和行政首脑）。

52. 为了更好地支持联合国系统的性别平等活动，联合国发展集团性别平等工作队还在努力制作一份联合国系统内能够向联合国国家工作队提供支持服务以将性别平等纳入联合方案拟订的性别平等专家花名册。这个新花名册将成为联合国发展集团专家花名册平台的组成部分，并将为机构间举措的需求服务。

E. 性别平等方案拟订工作的监测、评价和问责

53. 联合国性别平等方案拟订工作受益于对性别平等政策和行动计划问责、监测和评价以及内部监督机制的关注力度加大。性别平等观点主流化越来越成为一项跨部门战略，将对性别问题的考虑作为联发援框架所有优先领域方案拟订工作的一个组成层面。与性别问题有关的成果和产出附着着业绩指标，以指导方案设计和促进执行后的监测和评价。驻地协调员 2012 年年度报告显示，2012 年，在至少一份成果说明中提及性别平等的联发援框架数量增至 57 个，与之相比，2010 年是 48 个、2004 年是 41 个。在坦桑尼亚联合共和国，机构间性别问题小组对联合国发展援助计划成果总表进行了性别分析，确定了方案拟订要素中性别平等优先事项。提供了培训和指导以确保全面采用随之产生的建议。

54. 对性别平等的问责通过使用联合国发展集团性别平等记分牌、性别审计和性别平等标码等工具跟踪为性别平等结果所使用的资源而得到加强。在“一体行动”背景下，妇女署的存在促进了所有八个试点国家执行业绩指标和（或）性别审计，或者制定某种形式的性别平等标码来评价业绩和投资。在赞比亚，2012 年，联合国国家工作队支助了职能部委的性别审计，并对全国对性别问题的认识进行调查。

55. 2012 年，10 份驻地协调员年度报告强调使用性别平等记分牌来跟踪普通国家方案拟订对性别平等所做的贡献。性别平等记分牌旨在帮助联合国国家工作队识别它们达到或尚未达到性别平等主流化最低标准的领域；鼓励联合国国家工作队内部就性别平等主流化的现状开展建设性对话；如果尚未达到最低标准确定补救行动；以及支持分享良好做法等。性别平等记分牌的重要性得到了大会第 67/226 号决议的认可，在该决议中，大会请联合国发展系统加强使用记分牌，以此作为联合国国家工作队在联合国发展援助框架中用来评估性别平等主流化实效的规划和报告工具。

56. 自 2008 年以来，31 个国家完成了应用性别平等记分牌的工作，表明性别平等主流化标准可以根据现有的联合国授权任务有效确定。在第一个三年里对第一批 20 个填写性别平等记分牌的联合国国家工作队进行的审查²⁴表明，它们中只有 3 个工作队在监测和评价方面达到了标准，6 个达到了联发援框架监测和评价框架衡量结果和产出一级取得预期的性别平等成果的进展的要求，只有 1 个国家

²⁴ 在妇女署推动下由联合国发展集团性别平等工作队进行审查。

工作队进行了专门的性别平等评价或审计。尽管如此，审查得出结论，记分牌向国家一级的高级管理者提供了评价他们是否完成联合国授权任务的实用工具，并有助于建立了一项基准，据此国家工作队可衡量进展情况，联合国发展集团能确认整个系统的优点和需要改进的地方。

57. 联合国各实体还通过使工作计划和包括与性别平等方案拟订工作有关的目标在内的考绩制度化，为加强对员工和管理者的问责做出努力。开发署制定了性别平等封记，即认可开发署的办事处和单位在提供转化性别平等成果方面表现良好的一个认证。在国际农业发展基金（农发基金）2012年推出的性别平等和增强妇女权能政策²⁵中，国家方案和项目中的一项可交付的重要成果是，农发基金总部和外地管理层及工作人员解决性别平等和增强妇女权能问题，以改善项目业绩并使国家一级政策对话的能力得到提高。

F. 能力发展

58. 联合国系统努力加强与性别平等和增强妇女权能有关的内部能力。联合国系统在发展方面推出的网络课程，包括由儿基金、开发署、人口基金和妇女署开发的关于“性别平等、联合国相关性与你”的共同课程，旨在提高联合国方案工作人员应具备的性别平等方案拟订的知识和技能。在人道主义方面，机构间常设委员会的在线课程，“不同需求——平等机会：提高对妇女、女孩、男孩和男子的人道主义行动的实效”，提供了人道主义工作者为确保将性别平等纳入方案拟订必须掌握的基本步骤。致力于提供电子教学课程的实体包括联合国粮食及农业组织、国际移民组织、联合国人道事务协调厅、人权高专办、人口基金、难民署、儿基会、粮食署和世卫组织。

59. 对自身能力进行投资以支持性别平等进步的联合国国家工作队数量翻了一番还多——从2004年的24个到2010年的58个和2012年的64个。例如，在多米尼加共和国，2012年进行了三次内部能力分析并实施了一项能力建设方案，联合国所有实体的性别平等协调人参加了活动。此外，妇女署和儿基会为联合国房地中的所有从事国家政策的员工以及后勤雇员和司机举行了新大男子主义、歧视和暴力问题系列研讨会，以提高他们对性别和多样性问题的认识。在伊朗伊斯兰共和国，性别平等工作组于2012年组织了一系列参与性讲习班和个别会议，以识别共同和个别机构在联合国系统内把性别平等观点纳入2012-2016年联发援框架主流的切入点。在苏里南，对联合国系统性别平等协调人和其他员工进行把性别平等观点纳入联合国各项举措特别是2012-2016年联发援框架主流的培训。还对联合国工作人员进行了性别、健康和领导问题方面的宣传。苏里南的联发援框架方案协调小组成员接受了性别观点主流化和成果管理制培训。

²⁵ 可在 www.ifad.org/gender/policy/gender-e.pdf 上查阅。

G. 按性别和年龄分列的可比数据

60. 循证决策是联合国国家工作队向会员国提供支助的一个优先领域。建立更好的按性别和年龄分列的数据库和分析是引导国家方案拟订投资、支持方案拟订和成果管理制框架，以及衡量进展和影响，包括监测千年发展目标指标的工具。

61. 驻地协调员 2012 年年度报告反映出以下事实，46 个联合国国家工作队支持会员国加强性别分析和方案拟订的能力，而获得按性别和年龄分列的优质资料对于增强这一能力至关重要。例如，联合方案为提高在更精细水平上按性别分列数据的可用性和增强协调不同部门分析用与性别有关的统计资料的必要性做出了不懈努力。在肯尼亚，2009–2013 年联发援框架在其有关性别问题的交叉章节中指出，联发援框架的所有基准信息将以按性别和年龄分列数据的收集和分析为基础，产出指标以性别敏感方式制定。在约旦，2012 年对积分牌的评价强调，联合国国家工作队在制定 2013–2017 年联发援框架时使用了按性别分列的数据。这表明该国家工作队理解将性别平等观点纳入联合方案拟订主流的含义，而且它有了一个适当的监测和评价框架。

62. 2012 年，妇女署、联合国统计司、世界银行和经济合作与发展组织启动了保障性别平等的证据和数据倡议，以产生保健、教育、就业、创业和资产方面的按性别分列的可比指标。

四. 存在的差距和挑战

63. 会员国和联合国系统越来越认识到，性别平等和增强妇女权能是经济增长、消除贫穷和可持续发展的必要条件，在推进性别平等目标方面已经取得了长足进步。但是，差距和挑战仍然存在。

64. 在企业一级，联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划要求设计具体实体的补救计划，包括按业绩指标估算所需的财政资源，后续行动的时间表和责任等。这些计划可以被各实体借鉴并视为对努力满足或超过《行动计划》要求的承诺，而且是实体内和整个联合国系统对话和问责的工具。补救计划的后续行动和实施构成了一个主要挑战，并且由妇女署通过报告讲习班以及与个别实体的互动每半年审查一次。如果要实现 2017 年的目标，应当对承担多重和高技术授权任务的实体给予特别关注。

65. 对性别平等采取有效措施是加强联合国系统实效和问责的关键。应当特别关注制订与《行动计划》相一致的性别平等政策、加强战略规划文件中的性别分析、制定和使用共同的资源跟踪机制、激励员工在性别平等和增强妇女权能方面取得优异业绩、对妇女在联合国系统包括特别 P-4 级及以上级别在内的均衡代表提供引导，以及指定高级别的性别平等协调人。

66. 促进性别平等和增强妇女权能的其他关键是，在年度审计规划周期中进一步考虑与性别平等和增强妇女权能有关的风险，并且加强能力评估和培训。总之，实施《行动计划》规定的补救计划方面取得富有意义的进展构成了一个重大挑战，需要通过报告讲习班、与个别实体互动以及投入所需的最低资源额给予一贯而持续的监测和支持。实质上，制定和实施资源递增且目标明确的补救计划将决定联合国系统是否能以适当的步伐朝着 2017 年的目标前进。

67. 在联合国国家工作队一级，驻地协调员 2012 年年度报告显示，薄弱的体制能力、人力和财力资源不足以及缺少政治意愿，仍然制约着性别平等方案拟订工作的实效。各个级别上性别问题专家人数少，以及在性别平等和增强妇女权能上缺少具有专门知识的高级工作人员，对性别平等主流化工作提出了挑战。评估还发现，尽管为改进做了种种努力，但性别平等协调人通常在性别问题上背景和经历有限，大部分人是在履行其他全职职责之余担任这一角色，而且他们常常是孤立地工作，没有预算来保证额外的性别平等工作。

68. 驻地协调员 2012 年年度报告强调，缺乏充足、可预见和持久的资金，对性别平等方案拟订工作继续提出挑战。另外，监测和跟踪财政资源分配和支出的能力，特别是在综合干预方面，总体上薄弱或者没有。

69. 虽然联合国发展系统的连贯性有所改进，但问责仍不时地受到结果监测软弱、员工能力有限、知识有限和报告系统未开发的阻碍。在联合国系统内应用成果管理制还有一些限制，在复杂的综合方案拟订中确定与性别平等有关的产出和指标方面还有具体困难。然而，看来特别侧重于妇女的方案比性别平等仅仅是更广泛倡议一部分的方案更可能使用完善的基于成果的管理技术，并且使用业绩标准衡量时得分更高。²⁶

70. 虽然性别平等积分牌被普遍接受，但它不是强制性的，而且联合国国家工作队的后续行动总表中并非全部包含时间表、资源和责任，这一事实削减了它的潜在实效。基本的成果管理制迫切需要能力建设，并将性别观点主流化的产出和成果置于合理方案管理的核心。评估还发现，能力建设需求与对政府宣传、与其联网或战略性接触有关。针对优先人群和问题的共同战略仍是例外，大多数方案力求将现有的一套活动汇总在一个共同机制下。

71. 驻地协调员继续强调，由于在住户一级获取按性别分列的贫穷和就业数据有限，所以很难评估经济增长在减少妇女贫穷和解决区域发展中性别差异方面的影响，因而也无法达到通过联合国国家工作队方案拟订确认要应对的差距这一目的。对联合国系统来说，国家按性别分列的数据有限仍然是设计和监测干预政策的一大障碍。

²⁶ A/67/93-E/2012/79，第 199 段。

五. 结论和建议

72. 联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划为联合国系统提供了一个愿景：只要动态规划、高级管理层的问责及充分的资源和能力都得到保证，什么是可实现的。联合国系统行政首长协调理事会批准《行动计划》为机构间问责框架后，会员国坚决支持其展开和实施，例如，在联合国经社理事会第 2012/24 号决议中。此外，大会通过其第 67/226 号决议推动加强联合国系统在交付性别平等和增强妇女权能成果上的共同目的、理解和动力。这有助于激发对此项工作的热情，正如高级管理层的一贯参与和承诺以及高水平的《行动计划》报告所证明的那样。现在，联合国工作人员更清楚他们对各自组织在性别平等和增强妇女权能方面的工作所负责任，高级管理者，比如，通过其与秘书长在联合国秘书处的契约也越来越负责了。《行动计划》有潜力促进长期的战略规划，这是联合国为完成其在机构一级性别平等和增强妇女权能的授权任务所需要的。

73. 在国家一级，对驻地协调员 2012 年年度报告的审查表明，各方更加努力在国家一级把性别平等观点全面纳入联合国系统方案拟订周期。高级管理人员和员工的问责机制也用来确保对性别平等发展成果的承诺。作为改进实施、监测和报告的一种手段，使用有目标、结果和产出的成果管理框架在继续扩大。据报告，制定指标和加强对按性别和年龄分列数据的使用，对联合国国家工作队的工作和联合国工作人员的能力发展方案具有战略意义。

74. 尽管取得重要进展，需要做的工作还有很多，以应对上述的差距和挑战。经济及社会理事会不妨吁请联合国系统，包括各专门机构、基金和方案：

(a) 继续展开《行动计划》并报告执行方面取得的进展，包括有关具体实体的补救行动计划，作为全系统对性别平等和增强妇女权能方面取得的成果的问责机制；

(b) 在弥补通过《行动计划》报告确定的差距方面投资，以支持为达到确定的标准取得进展；

(c) 确保联合国系统各问责机制更一致、更准确、更有效地监测、评价和报告性别平等成果以及追踪与性别平等有关的资源分配和支出情况，包括通过推动使用性别平等标码；

(d) 继续努力使促进性别平等的方案拟订与国家各部门优先事项更好地接轨，目的是将性别平等观点纳入所有立法、政策和方案的主流；

(e) 通过国家一级的现有协调机制，并与国家利益攸关方合作，加强在促进性别平等的业务活动上的协调；

(f) 鼓励联合国发展系统在国家工作队评价中加强问责制，将性别平等观点纳入这些评价工作；

(g) 扩大和加强使用联合国发展集团性别平等业绩指标（性别平等记分卡），以此作为国家工作队在联发援框架中用来评价性别主流化实效的规划和报告工具；

(h) 大幅度提高对联发援框架各方案性别平等和增强妇女权能相关成果和产出的投资力度和重视程度，包括通过加强供资可预见性、扩大捐赠者基数和提高非核心资源的灵活性；

(i) 鼓励联合国发展系统在把性别平等纳入方案规划和执行工作主流方面获得足够的技术专长，确保系统地处理性别平等问题，在这方面，利用联合国系统包括妇女署的现有性别平等专门知识，协助编制联发援框架和其他相关方案拟订框架；

(j) 鼓励定期系统收集、分析和传播按性别和年龄分列的数据，以便为国家方案编制工作提供指导，为编制战略、方案和成果框架等全组织文件和国别文件提供支持，并进一步完善其进度和效果的计量工具。

75. 会员国也可以为加强联合国全系统性别主流化做出重要贡献，包括通过参与联合国实体理事会，鼓励和支持联合国系统持续有效地执行联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划。