



2014 年届会

临时议程* 项目 10(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

秘书长的报告

摘要

本报告是根据经济及社会理事会第 2013/16 号决议提交的。本报告基于各种来源，包括根据《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》提出的报告、对 132 名驻地协调员在其 2013 年年度报告中所提供资料的分析以及其他二手资料来源。报告对自 2013 年 7 月 24 日通过上述决议以来在联合国系统内部促进性别平等和增强妇女权能方面取得的进展进行了评估。报告特别强调对全系统在全球和国家两级促进性别平等和增强妇女权能的工作实行的问责制，以及在执行《行动计划》方面取得的进展。2013 年共有 62 个联合国实体根据《行动计划》提出报告，而 2012 年有 55 个实体。在执行《行动计划》的第二年，15 项业绩指标中有 14 项指标取得了进展。

本报告还为进一步取得进展提出建议，供经济及社会理事会审议。

* E/2014/1/Rev.1, 附件二。



一. 引言

1. 本报告是按照经济及社会理事会第 2013/16 号决议编写的。理事会在该决议中请秘书长向其 2014 年实质性会议提交一份报告，说明该决议的执行情况，包括推动对联合国系统在国家和全球这两级促进性别平等和增强妇女权能的工作实行问责制的情况，以及《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。

2. 本报告分五节。在本导言之后，第二节概述执行《行动计划》的进展情况；第三节评估了联合国各实体在努力促进将性别平等观点纳入包括联合国发展援助框架和其他发展框架在内的所有行动机制的主流方面取得的进展；第四节综述余下的差距和挑战；第五节列出供理事会审议的建议。

3. 本报告借鉴了 62 个联合国实体通过其根据《行动计划》提出的报告提供的资料和数据、132 名驻地协调员在其 2013 年年度报告中提供的资料以及其他二手资料来源。

二. 促进联合国全系统性别平等和增强妇女权能工作问责制

4. 经济及社会理事会第 2013/16 号决议欢迎制定《行动计划》，并请秘书长向其 2014 年实质性会议提交一份报告，说明该决议的执行情况，包括在执行《行动计划》方面取得的进展。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大会第 67/226 号决议也对《行动计划》表示欢迎。

5. 根据《行动计划》，整个联合国系统几乎都连续两年就一套共同业绩指标提出了报告。有效的《行动计划》进程使联合国系统在性别平等主流化方面的业绩取得了实质性进展。不过，仍然存在差距。需要做出一致和系统的努力，确保联合国系统继续取得进展，以在 2017 年之前落实《行动计划》规定的业绩指标。

A. 方法

6. 《行动计划》通过一个由五步组成的等级排列自评系统来衡量业绩：不适用、空缺、接近要求、达到要求和超过要求。正如《行动计划》业绩指标配有的技术说明所解释的那样，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。¹ 如果未取得令人满意的业绩，则必须制定补救行动计划，实际上这也是确保问责和进展的核心。这一系统旨在促进逐步进展，以取得优异业绩。

¹ 见 www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability。

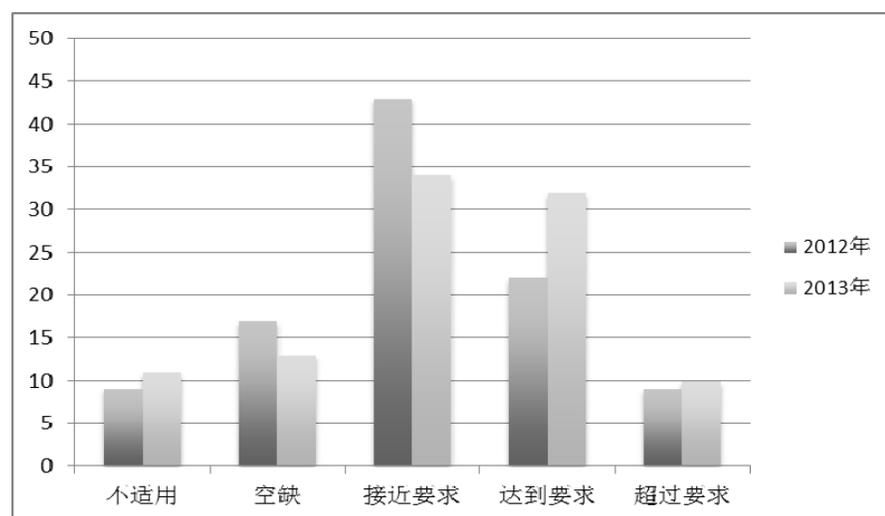
7. 2013年,联合国系统大约有90%的部厅和机构(以下称“实体”)提出报告,与2012年相比增加了82%,这表明了全系统对《行动计划》的持续承诺。²报告质量也有所改善,62%的补救行动计划被认为令人满意或更好,而2012年这一比例为56%。各实体的呈件由《行动计划》求助服务台进行核对,该服务台归联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)管理,在建议实体修改的情况下,89%的情况下实体作了修改,从而加强了这一进程的力度。对2013年的分析与对2012年的分析类似;根据标准的联合国组织分类,把实体分为四类(见图三),以便于对整个系统进行分析并对2012基准年和2013审查年进行比较,以及按实体类型、业绩指标以及优势和弱势领域进行分析和比较,具体情况说明如下。³

B. 2012年和2013年比较成果

图一

2012年和2013年联合国系统《行动计划》评级

(百分比)



8. 图一说明了联合国系统的全面进展情况,尤其令人鼓舞的是,“达到要求”或“超过要求”这两个评级的比例从2012年的31%增至2013年的42%，“空缺”和“接近要求”这两个评级的比例有所下降。下文说明取得进展的原因。如果保

² 未提出报告的7个实体包括联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国裁军研究所、联合国训练研究所、联合国大学、非洲问题特别顾问办公室、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室和全面禁止核试验条约组织筹备委员会。由于6个培训和研究所中只有2个研究所(即联合国社会发展研究所和联合国系统职员学院)提出报告,没有对该类别单独进行分析。该类别的分析结果载于全面分析。

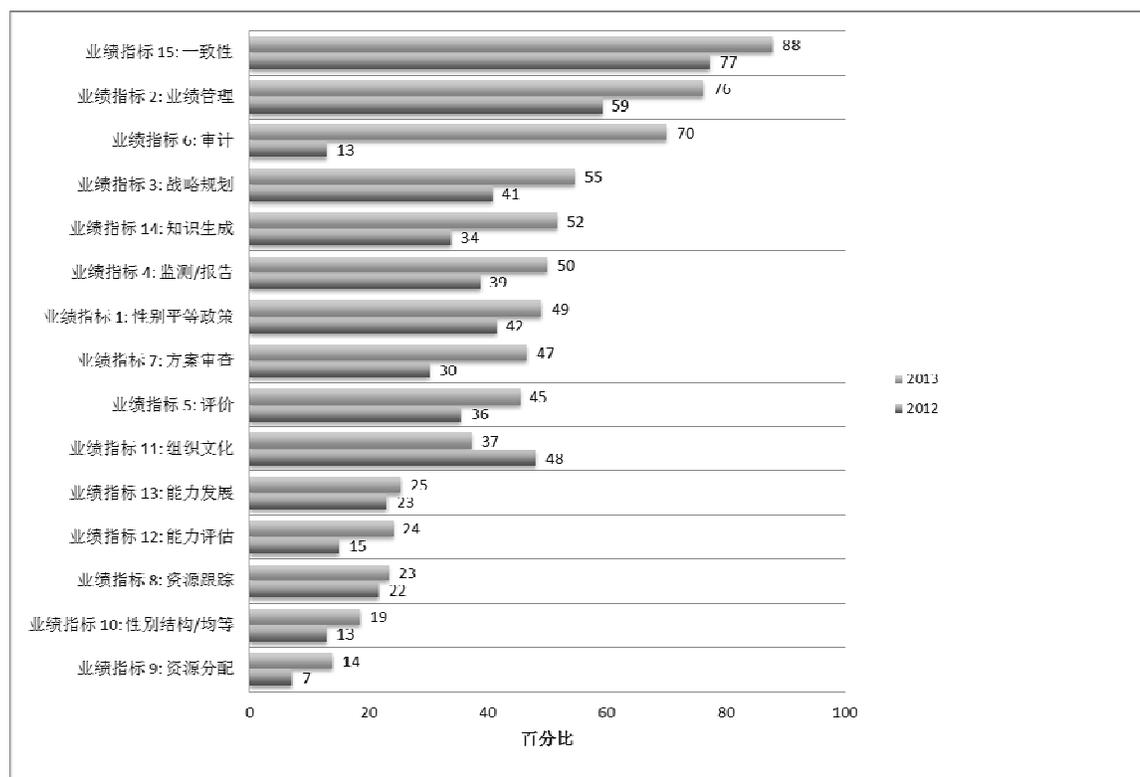
³ 整个联合国系统的数据包括“不适用”评级。已从比照各业绩指标进行的优异和较差业绩分析中删除这一评级。

持这一进度，联合国系统将可能在 2017 年年底之前实现《行动计划》各项目标中规定的大部分业绩指标。不过，是否能继续取得进展，将取决于是否加紧落实性别平等主流化，以及是否在这方面强化全系统的能力和协调并进行适当投资，从而使全系统取得的进展不发生倒退。

9. 图二对 2012 年和 2013 年达到或超过 15 项业绩指标的实体报告进行了比较，以便对联合国系统的优势和弱点进行评估。

图二

2012 年和 2013 年按业绩指标分列的达到或超过《行动计划》要求的实体百分比



优势

10. 在执行《行动计划》的第二年，在 15 项业绩指标中的 14 项指标上取得了进展，包括在审计、业绩管理、方案审查和知识生成方面提高了 15 个以上百分点。例外的是，组织文化这项业绩指标的业绩出现下降，主要原因是更加严格地遵守了报告要求。

11. 在审计业绩指标方面，全系统取得的大部分进展是秘书处取得进步的结果。⁴ 对于一致性业绩指标，联合国接近达到目标。对于业绩管理，秘书处取得了重大进展，100%的部厅和经济委员会现已达到《行动计划》的要求。各基金和方案也改善了它们在这一领域的业绩，64%的基金和方案现已达到或超过要求，而2012年的比例为50%。

12. 对于方案审查业绩指标，评为达到或超过要求的实体从31%增至47%。这项业绩指标要求在方案质量控制系统中充分纳入性别分析，这个领域是改善性别平等和增强妇女权能方案拟订工作的核心。联合国系统可通过加强现有指南的应用和交流良好做法，在达到《行动计划》对方案审查提出的要求方面迅速取得协调的进展。

13. 性别平等和增强妇女权能政策是机构变革的主要驱动力。因此，《行动计划》把关注的重点放在政策制订上。提出报告的实体中几乎有一半实体(29个)现已制订此类政策，计划2014年再制订13项政策。不过，技术实体需要在这一方面得到大量支持，因为9个技术实体中仅有1个达到《行动计划》的要求。

14. 对20项性别平等政策的内容进行了分析，其中10项政策是在《行动计划》推出之前制订的，另10项政策是在《行动计划》推出之后制订的。分析结果如下：

(a) 平均而言，在《行动计划》推出之后制订的政策所载业绩指标是其推出之前制订的政策的两倍(10比5)。这说明联合国系统正在以日趋一致的方式努力实现一套相似的目标；

(b) 按照《行动计划》的要求，在《行动计划》推出之后制订的政策更强调问责制和实施计划(9比6)；

(c) 制订为性别平等主流化及促进性别平等和增强妇女权能分配资源的基准是政策方面的普遍弱点，联合国系统在资源分配业绩指标上的表现较差，也反映出这一点。

需改进的方面

15. 各实体仍然仅在少数情况下超过(而不是达到)要求，这表明联合国系统作为一个整体还有很多工作要做，才能在性别平等主流化方面取得优异成绩。2013年，在所有业绩指标中，联合国系统仅在10%的指标上超过《行动计划》的要求，比2013年高出1个百分点。不过，在有些业绩指标上开始展现优异业绩。例如，2012年至2013年，在战略规划方面被评为达到或超过要求的实体比例从13%增

⁴ 每项业绩指标的要求见《行动计划》技术说明，可查阅：www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/How%20We%20Work/UNSystemCoordination/UN-SWAP-technical-notes.pdf。

至 24%，说明联合国系统中大约有四分之一实体目前把不止一项性别平等和增强妇女权能方面最高成果级别的成果说明和指标列入中央战略规划文件。相反的是，有些指标下的业绩有所下降，其中包括评价、资源跟踪、性别结构和均等、能力评估和一致性。

16. 资源跟踪和资源分配的评级尽管略有提高，但仍然较差。确保致力于建立性别平等标码系统仍然对联合国系统部分实体构成非常严峻的挑战，该标码系统是证明一个实体致力于性别平等和增强妇女权能的关键。不过，联合国举办了各种活动：2012 年有 7 个实体已建立性别平等标码系统，2013 年有 11 个，此外还有 14 个实体报告称，它们打算在 2014 年建立此类系统。

17. 能力评估和能力发展方面的业绩水平相对低下，后者仅有些许改善(25%的实体被评为达到或超过要求，而 2012 年的比例为 23%)，这令人严重关切。联合国系统需要足够能力，才能执行其性别平等和增强妇女权能的任务。在所有业绩指标中，在能力发展方面取得的进展最小，这说明在使所有工作人员接受强制性培训成为一项制度方面存在挑战。妇女署培训中心制作了一个能力评估工具，可在整个系统变通应用，还为非性别平等专家制作了一个全系统性别平等初级电子课程，该课程将由具体针对每个实体的任务制作的卫星模块辅助。预计这些资源将有助于发展亟需的能力。

18. 各实体在性别结构和均等方面的业绩最差，进展有限(2013 年有 19%实体被评为达到或超过要求，而 2013 年的比例为 13%)。这项业绩指标包括 3 个次级指标：

(a) 关于性别平等问题协调人制度，大部分实体报告称，它们设有性别平等问题协调人或相应职位(96%)。不过性别平等问题协调人制度的优势继续因协调人缺乏资历(P-4 及以上级别的协调人仅占 53%)以及未能使其职能正规化而受到影响(设有协调人的实体中仅有 42%实体制定了书面职权范围，至少将其 20%的时间用于执行协调人任务的协调人仅占 31%)；

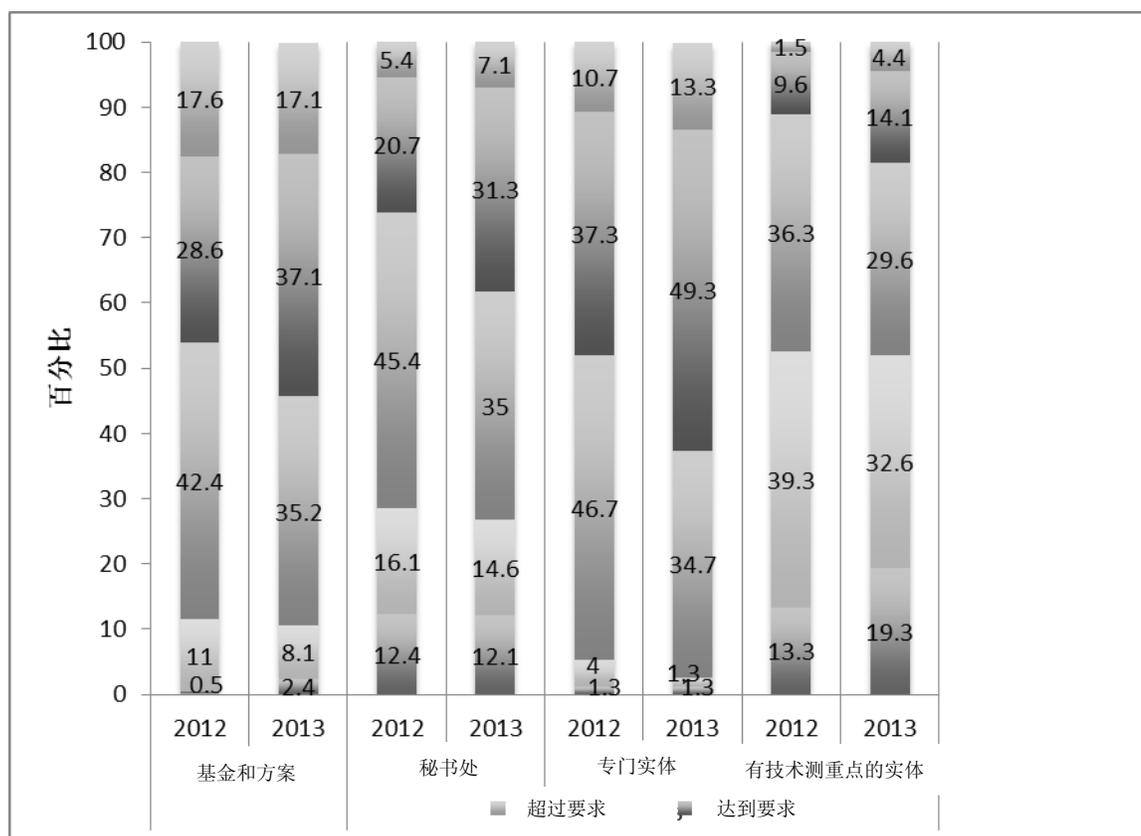
(b) 约有 63%实体报告了妇女平等代表性的情况，其中 77%的实体尚未实现 P-4 及以上级别的均等；

(c) 仅有 27%的实体报告称，它们按照实体的任务规定为性别均等部门提供了充分资源。

C. 按实体类型分列

19. 如上文指出的那样，为了确定联合国系统不同部分所需的支助水平，将联合国系统分成四个实体类型。图三按实体类型说明了 2012 年至 2013 年取得的进展情况。

图三
2012-2013 年按实体类型分列的业绩评级



20. 2012 年至 2013 年，各类实体均取得了进展。2013 年，各基金和方案提高了总体业绩，其中 54% 的基金和方案被评为达到或超过要求，而 2012 年的比例为 46%。在一致性、知识生成、性别平等政策、战略规划和组织文化这 5 项业绩指标方面，70% 的基金和方案目前达到或超过要求。它们的平均业绩因资源分配及性别结构和均等这两项业绩指标而下降。各专门实体仍然遥遥领先，是最可能率先达到《行动计划》所有要求的实体类型，因为这些实体已经在 2 项业绩指标上达到要求，在另 3 项指标上也接近达到要求。2012 年至 2013 年，秘书处已取得积极进展，达到或超过要求的情况增加了 12 个百分点，如已经指出的那样，在审计、业绩管理和一致性业绩指标方面尤其如此。不过，总体业绩仍然较低，被评为达到或超过要求的实体仅占 38%。虽然技术实体也取得了进展，但这一进展是在较低的基础上取得的。被评为达到或超过要求的技术实体仅占 18%。

21. 分类分析结果显然说明，联合国系统要达到《行动计划》规定的目标，秘书处必须大幅加强能力，因为秘书处在提出报告的实体中大约占 50%，技术实体也

必须这么做。不过，后者与联合国系统其他实体相比，需要更长时间才能达到或超过要求(到 2019 年之前)。

D. 补救行动计划分析

22. 在比照每项指标报告情况时所附补救行动计划从时间表、采取后续行动的责任和所需资源方面大致说明联合国各实体计划采取哪些步骤来改善业绩。关于所需资源估计数，各实体确定需要大约 3 100 万美元。已确定与性别结构和均等有关的业绩指标下所需资源最多(约 1 360 万美元)。不过，与 2012 年相比，所需资源报告的质量没有得到重大改善。值得指出的是，在实体未达到某一特定业绩指标要求的情况下，70%的情况下这些实体也错过了机会，未能确定改善业绩所需资源。这有可能削弱促进性别平等主流化的潜力。

23. 各实体概述了 91 项它们计划为达到或超过《行动计划》的要求而举办的活动，低于 2012 年的 127 项活动(由于整体评级提高，已预见到这一点)。重点活动领域与 2012 年类似：培训和能力评估、制订、修改和实施性别平等标码系统以及制订一项性别平等政策。各项行动计划显示，实体内部对各项业绩指标的责任网不断扩大；在 80%的情况下，指定由性别平等问题协调人或部门以外的工作人员负责开展后续行动。

E. 结论和今后的步骤

24. 《行动计划》正在证明是一个稳健的问责机制，可带来诸多积极变化。有效针对整个联合国系统的需求由妇女署管理的核心枢纽进行一致的协调，迄今一直是推动协作以及支持有效沟通和建立联系的关键，而有效沟通和建立联系对《行动计划》取得成功很重要。

25. 2012 年至 2013 年取得的进展令人鼓舞，不过，联合国系统如果希望完成其将性别平等纳入工作主流的任务，则必须加紧执行工作，而《行动计划》及其各项业绩指标则是执行这项任务的主要文书。

26. 关于战略驱动力，可确定根据《行动计划》制订的几项与协调、能力发展和战略规划有关的战略。这些战略包括：

(a) 为了促进加强一致性，在妇女署推动下重点进行协调、支持和建立网络，由一个共同愿景、分阶段的灵活执行办法以及旨在加强相互合作和知识管理的一致、系统努力驱动，包括交流良好做法；

(b) 利用现有机构间网络，包括妇女和性别平等机构间网络、联合国评价小组以及联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处代表，对落实《行动计划》有关业绩指标负起越来越多的责任；

(c) 在各实体内部分散开展性别平等主流化工作，并为此建立与《行动计划》各项业绩指标相对应的更加广泛的责任网——各实体确定不同部厅和部门的不同“业务所有人”，每个业务所有人对某项具体业绩指标负责；

(d) 通过妇女署和其他实体举办的关于性别平等政策、性别平等标码系统和评价等问题的讲习班和度身定制的支持增强性别平等问题协调人和非性别平等“业务所有人”的能力；

(e) 落实最可能推动进展的业绩指标，比如制订政策和把性别平等方面的关切列入战略计划。

27. 战略取得成功的原因可能包括：

(a) 《行动计划》是根据对联合国标准的共同认识以及报告每项业绩指标执行情况并公布执行结果的这一要求制订的，促进了各实体加强合作和开展健康竞争；

(b) 高级管理人员承担更多问责并发挥更大领导力，比如为此在 2013 年秘书长与所有高级管理人员签订的契约中列入一项关于是否全面遵守《行动计划》所定基准报告要求的业绩计量；

(c) 更加明确地说明性别平等主流化对非性别平等专家意味着什么，并说明妇女平等代表性和性别平等主流化之间的差别；

(d) 妇女和性别平等机构间网络继续参与；

(e) 性别平等主流化协调人权能得到增强的感觉和代理权得到加强，这些协调人还得到了为《行动计划》不同方面建立与这些方面相对应的广泛协调人网络的支持。

28. 今后的步骤应当包括：

(a) 秘书处和各技术实体就其业绩较差的那些业绩指标开展专门工作；

(b) 制定计划，与联合国有关机构间网络联合，在审计、评价、通信、战略规划、人力资源及财政和预算方面的每项业绩指标上加快取得业绩；

(c) 投入大量财力和人力，通过加强组织文化，特别是制定和执行便利的政策和监测机制，促进妇女平等代表性；

(d) 除了加强表现较差领域的政策之外，比如为完成实体的性别平等任务分配资源的政策，继续重点制定性别平等和增强妇女权能政策；

(e) 能力发展，特别是为联合国所有任务制定卫星模式，以辅助妇女署的电子模块；

(f) 协调一致地加紧制定性别平等标码系统，其中涉及各实体和全系统的能力发展、一个求助服务台、与秘书处的专门合作以及与管理问题高级别委员会财务和预算网的对话；

(g) 在根据《行动计划》提出报告的间隔期间每 6 个月对各实体作一次记录，以评估进展情况并为下个报告所述期间做准备；

(h) 更多关注实体对实体的同行审议，这一审议发挥追究责任和吸取教训的作用。

三. 将性别平等纳入所有行动机制的主流

29. 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大会第 67/226 号决议认识到，各基金、方案、专门机构和其他联合国实体在进一步将性别平等和增强妇女权能纳入其业务活动方面取得了进展。然而，大会还强调指出，需要大幅度提高对联合国发展框架各方案与性别平等和增强妇女权能有关的成果和产出的投资力度。针对这项决议，联合国发展集团商定了一套 2013-2016 年共同战略优先事项，包括重点提供有效支持，以可持续、基础广泛、包容性和平等的方式加快实现包括千年发展目标在内的商定发展目标。战略优先事项还强调指出，增加对与性别平等和增强妇女权能有关的成果的投资并加强对该成果的重视是实现目标的必要先决条件。此外，联合国系统还制定了一个全面监测框架，帮助会员国更好地评估在执行该决议方面取得的进展。这些文书的意图是在各机构、基金和方案根据政策审查调整其战略计划以加强一致性时就政策审查方面的主要优先事项为其提供指导，同时尽量减轻报告负担。

30. 以下一节借鉴了驻地协调员对 2013 年提交的 132 份年度报告进行的审查，此外还借鉴了二手资料来源，特别重点评估在国家一级性别平等主流化方面取得的进展，包括通过联合国发展援助框架取得的进展。

A. 为力求实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的国家提供支持

31. 联合国国家工作队在国家一级开展共同方案拟订工作，包括通过联合国发展援助框架这么做，以促进国家减贫发展战略和实现千年发展目标。联合国发展援助框架是一项与各方案国联合与其他伙伴合作制订的注重战略规划和成果的框架，是确定联合国的行动如何支持国家努力的一个途径。2013 年，国家工作队支持促进性别平等的优先领域包括制止暴力侵害妇女行为(108)、生殖健康(104)、艾滋病毒(88)、政治参与(41)和教育(58)。创新的例子包括莱索托，国家工作队在该国采取了一个促进性别平等的办法，支持为游牧男孩提供非正规教育，以消除在接受教育方面的性别失衡现象。

32. 共有 84 个国家工作队协助将性别平等纳入所有国家战略文件，包括国家发展战略和减贫战略，而 2004 年(可获得此类数据的第一年)有 17 个国家工作队。

此外，有 74 个国家工作队支持国家妇女机构，包括支持其执行国家性别平等政策和行动计划。例如，妇女署在巴勒斯坦国支持妇女事务部为 2014-2016 年制订一项新的贯穿各领域的国家性别平等政策，并在规划和行政发展部起草新的国家发展计划时支持其将性别平等纳入其中。这项工作是结合为 6 个主要职能部委的规划和预算编制小组提供的技术援助进行的。

33. 几个国家工作队积极参与支持各国就 2015 年发展后议程开展的协商。通过这些协商活动，包括妇女组织在内的各种利益攸关方加入了讨论。

B. 国家级别的协调机制

34. 在国家一级加强促进性别平等的业务活动的协调仍是联合国系统的一个重点优先事项。在系统一级，妇女和性别平等机构间网络是与性别平等有关的机构间对话、政策审查、有效性和一致性的主要协调机构，为方案拟订级别的决定提供指导。在区域一级，联合国发展集团确保联合国发展系统向寻求实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的国家提供高质量的支助。在国家一级，驻地协调员作为秘书长的发展业务指定代表发挥核心作用，通过在 130 多个国家领导联合国国家工作队，确保联合国的援助与国家发展优先事项相一致。⁵

35. 在世界各地有 105 个性别平等专题小组，其中 62 个是由妇女署领导或共同领导的。这些小组将在国家一级致力于性别平等的联合国实体代表汇聚在一起——从而实现与国家伙伴进行团队建设——以从性别平等角度影响发展议程。

36. 2013 年，91 名驻地协调员认识到性别平等专题小组在以下方面的作用：在将方案拟订原则(如性别平等)纳入主流方面提供技术支持和确保与该领域的国家优先事项保持一致；监测在把性别平等纳入统一年度工作计划和联合国发展援助框架成果主流方面取得的进展；支持与国家性别平等优先事项有关的政府机构的能力建设；以及促进将性别平等网络纳入规划和方案执行。例如，在东帝汶，小组确保将性别平等纳入整个联合国发展援助框架矩阵的主流。在尼泊尔，小组为联合国国家工作队编制了一个性别专家名册和有关性别平等的知识产品目录。

37. 在 2015 年最后期限不断迫近之际，联合国系统加强努力，通过使用多部门办法的联合举措等途径，帮助多国政府实现千年发展目标，该办法有助于以协调方式解决性别不平等问题。⁶ 根据 2013 年驻地协调员报告，94 个国家工作队在 2013 年采取了有关性别平等的联合举措，比 2004 年的 43 个国家有所增加。例如，联合国人权事务高级专员办事处、妇女署、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人口基金之间设立了一项联合倡议，以协调人权条约报告和实施工作，并使马绍

⁵ 见 <http://www.undg.org/?fuseaction=ViewDocPublic&docID=13421>。

⁶ 见 <http://madfund.org/publication/value-added-joint-gender-programmes-findings-and-recommendations-wider-community-un-agen>。

尔群岛、密克罗尼西亚联邦和瓦努阿图的普遍定期审议进程的结论意见协调一致，预计这将使人权议程更加一致和全面。

38. 通过“一体行动”做法，联合国发展系统致力于加强联合国方案拟订工作的连贯和协调，同时应对多层面和相互联系的发展挑战，并向多个国家以及发展进程和结果提供更好的支助，包括在性别平等共有问题方面。在吉尔吉斯斯坦，联合国各机构共同努力，满足偏远地区妇产科医院的需求，这些医院为该国超过35%的分娩提供服务。因此，该国在实现千年发展目标4方面保持正确方向。

39. 根据从“一体行动”试点阶段所汲取的经验教训，并且如第67/226号决议中所要求的，联合国发展集团在2013年通过了充当总体指导原则的标准作业程序，以确保第二代“一体行动”项目坚定地把重点放在加强成果、加强问责制、监测和评价以及更好的成果上。妇女署支持为联合国国家工作队推出标准作业程序编制指南，同时强调联合国系统就性别平等以及联合方案拟订、宣传和政策工作等其他共有主题开展的工作的重要性。

40. 妇女署通过在“一体行动”国家的存在，促进国家工作队内部有关性别平等问题的问责制、战略宣传和沟通。例如，在创新协调做法取得新突破方面，妇女署在利比里亚国家工作队采取的“一体行动”做法中，牵头制定了一个统一性别框架，该框架反映不同方案和联合干预行动如何带来系统性的社会变化和加强性别平等。将密切监测这一做法的成效，以吸取可以与其他国家工作队系统分享的经验教训，从而为方案拟订方法提供信息。

C. 性别平等方案拟订的人力和财政资源

41. 联合国实体继续为增加能力投资，以确保将性别平等纳入其工作方案和业务活动的主流。驻地协调员的征聘程序已得到加强，并且驻地协调员的地域、性别和机构多样性继续提高。截止2013年10月，40%的驻地协调员为妇女，44%来自南方，40%来自联合国开发计划署(开发署)以外的实体(见A/69/63-E/2014/10)。

42. 此外，驻地协调员在2013年报告中指出获得性别问题专家、性别平等问题协调人和协调人网络的专门知识的好处。例如，通过任命一名性别平等问题高级专家，使得缅甸的驻地协调员办事处的能力大大加强，该专家在联合国各机构和捐助方的支助下帮助筹集资金。在科索沃，⁷聘用了一名非全时专业人员，以支持将妇女与和平目标以及促进性别平等的指标纳入欧洲联盟方案拟订和项目周期管理工作。

43. 对于妇女署，与驻地协调员制度密切合作对于其协调促进性别平等的业务活动的工作至关重要。妇女署支持在它没有设立正式国家办事处的国家向驻地协调员办事处派遣性别问题顾问。在设有妇女署国家办事处的国家，办事处在将性别

⁷ 应了解，在安全理事会第1244(1999)号决议中提及科索沃。

平等纳入方案领域主流和建设国家能力方面向联合国国家工作队提供技术支助。这方面支助的实例包括妇女署在哥伦比亚的办事处响应妇女组织提出的请求，与驻地协调员办事处密切协作，并与联合国在该国的 11 个组织协调，召开了全国妇女与和平首脑会议，为和平进程提供妇女的意见。首脑会议使哥伦比亚全国各地近 500 名妇女汇集在一起，她们就和平谈判议程中各个项目提出的 1 000 多个建议中包括和平谈判者坚持谈判直到达成和平协议以及妇女参与和平谈判的具体要求。在首脑会议之后一个月，政府为其在哈瓦那的谈判小组任命了两名妇女，将妇女在会谈中的代表比例提高至政府代表团的 40%。

44. 此外，如大在其第 67/226 号决议中呼吁的，联合国发展集团 2013-2016 年战略重点请联合国国家工作队与会员国合作，通过使用共同预算框架进行更好的预算规划、加强和理顺联合供资机制、联合调动资源等途径，促进联合供资办法；支持扩展联合供资办法，以促进“一体行动”议程；并将有关性别平等这样的共有问题的良好做法转化成旨在支持执行的工具。在所有区域，妇女署大大增加了其在建设和平基金拨款中的份额。在三年之内，建设和平基金为妇女署管理的活动提供的资金增加了 13 倍(从 2010 年大约 50 万美元增至 2013 年的 800 多万美元)。

45. 伙伴关系和资源对于利用和支助联合国系统的性别平等工作至关重要，包括在国家一级。在阿塞拜疆，人口基金、儿基会、开发署和国际移民组织制定了一项联合提案，供联合国国家工作队适用于联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金，目的是加强国家通过一系列相互关联的战略消除家庭暴力的能力。这一努力有助于为执行防止家庭暴力的法律创造有利的法律和政策环境；在选定城市地区提高弱势妇女获得服务的机会；并改善城市地区的妇女安全状况。

D. 性别平等方案拟订工作的监测、评价和问责制

46. 大会在第 67/226 号决议中，请联合国系统提高对性别平等工作的投资力度和重视程度，并使用联合国国家工作队性别平等和增强妇女权能业绩指标(性别平等记分卡)和性别平等标码等一些工具加强对这项工作的问责。

47. 在共同国家评估/联合国发展援助框架工作期间解决重要性别平等问题方面，2013 年驻地协调员报告显示，在至少一份成果说明中提及重要性别平等问题的框架数量从 2004 年的 49 个增至 2013 年的 59 个，并且 116 个国家工作队在其工作计划中纳入了性别平等部分，而 2004 年这一数字为 49 个。这一大幅增长促进了联合国系统在该领域向会员国提供支助方面采取多部门和跨机构办法，并随着时间的推移加强了有关专门用于性别平等方案拟订的框架资源的报告。例子包括性别平等专题小组在乌干达将 7 个对性别问题有敏感认识的重要指标纳入国家工作队的工作计划，从而对该工作计划产生影响，将根据这些指标评估取得的联合进展。在危地马拉，评价了当前的 2010-2014 年框架，并完成了性别分析，同时正在将对性别问题有敏感认识的指标纳入 2015-2019 年框架监测和评估矩阵中。

48. 2013 年, 18 个驻地协调员强调使用性别平等记分卡来跟踪共同国家方案拟订对性别平等所做的贡献。在东帝汶, 在评估性别平等记分卡后, 性别平等专题小组成为具有明确职权范围、成员基础和问责机制的联合国国家工作队小组。性别平等专题小组的领导模式从一个单一的机构负责人扩展为一个共同主席模式, 在该模式中仍将妇女署作为主管机构保留, 其他机构每年轮流担任共同主席。2014 年人口基金国家代表将担任该小组的共同主席。

49. 2013 年, 驻地协调员还强调在联合国机构方案中采用性别审计, 以协助国家工作队评估性别平等和增强妇女权能成果的有效交付情况。在伊拉克, 国家工作队进行的性别审计评估了目前联合国系统支持的性别平等主流化和增强权能举措的水平和性质。审计范围包括有关性别平等的具体战略、将性别平等纳入政策和方案主流、领导能力和问责制、组织文化、工作人员能力、资源、监测和评价以及伙伴关系方面的绩效。审计发现, 联合国发展援助框架成果和指标不均衡地涉及到性别平等, 一些优先领域缺乏有性别区分的观点。性别平等方面的资源跟踪、问责制和工作人员能力被确定为其他业绩不佳的领域。

50. 经济及社会理事会和大会在最近的决议中, 包括在有关将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案主流的第 2012/24 号决议以及有关四年度全面政策审查的第 67/226 决议中, 请联合国系统跟踪与性别平等有关的资源分配和支出, 包括推动使用性别平等标码。在联合国发展集团 2013 年认可性别平等标码系统的共同原则和标准之后, 这些原则和标准得到了推广, 其目的是为制定有效和协调一致的联合国跟踪支持性别平等成果资源的系统方法提供指导。这些原则和标准旨在为正在建立或改善其性别平等标码系统的各实体提供指导, 包括在国家一级。这方面的例子包括坦桑尼亚联合共和国, 该国将性别平等标码适用于年度工作计划, 以审查分配情况。联合国国家工作队重新设计了准则和清单, 以指导编写年度工作计划和年度报告的工作, 并促进对实现性别平等方案成果实行问责制。为“一体行动”2013-2016 年传播战略制定了关于性别问题的重要讯息, 供国家工作队在公众和媒体外联活动中使用。提供的技术援助进一步加强了对主要性别平等成果的跟踪。

E. 能力发展

51. 会员国一直重申需要加强联合国系统在性别平等领域的的能力, 并确保所有人员, 特别是在外地的人员, 得到培训和恰当的后续行动, 包括得到工具、指导和支助, 以加速实现性别平等主流化(例如, 见大会第 68/140 号决议)。在尼日利亚, 作为第三个联合国发展援助框架发展进程的一部分, 60 个方案管理小组成员、执行伙伴和政府代表接受了关于将性别观点纳入联合国系统主流的培训。所进行的评价显示, 参与者在性别平等领域的的能力得到加强。此外, 性别平等专题小组成员编制了一套性别平等简报资料, 以支持联合国系统在尼日利亚对性别平等主流化的承诺, 并在该国作为所有联合国工作人员和伙伴的基本参考材料。

52. 大会第 67/226 决议促请联合国发展系统利用联合国系统现有的性别平等专门知识,把性别平等纳入方案规划和执行工作的主流,确保系统地处理性别平等问题,包括在编制联合国发展援助框架和其他发展方案拟订框架方面这么做。为了响应这项呼吁,妇女署作为联合国发展集团性别平等任务小组主席,与联合国系统职员学院合作,在为 33 名具有性别平等专门知识的联合国工作人员举办培训员培训课程后,编制了联合国性别平等专家名册。这一名册可用于支持联合国国家工作队更好地将性别平等和增强妇女权能纳入国家一级的共同方案拟订,包括联合国发展援助框架的拟订。此外,作为致力于为联合国系统总部、区域和国家级别所有工作人员建立和(或)加强对基本概念的认识和理解以及促进行为变化和将性别观点纳入日常工作的一种手段,妇女署为联合国工作人员启动了有关性别平等和增强妇女权能的介绍性课程。

53. 在国家一级,能力建设举措的例子包括马拉维,该国为 30 名联合国工作人员和政府合作伙伴举办了性别问题培训员培训课程。新获得资格的培训员随后分成几组,为联合国工作人员以及政府和发展伙伴的工作人员进行性别问题培训。到目前为止,已经举办了三次培训课程,共有 60 人参加。在乌克兰,人口基金和开发署的性别平等问题顾问提供的将性别平等纳入联合国方案拟订工作主流的培训,有助于加强联合国工作人员在共同国家方案拟订和与政府的政策对话方面的能力。

F. 按性别和年龄分列的可比数据

54. 大会第 67/226 号决议促请联合国发展系统各组织定期和有系统地收集、分析和传播按性别和年龄分列的可比数据。为了响应这项呼吁,妇女署与性别统计问题机构间专家组密切合作,编制了一套最低由 52 个指标组成的性别指标,作为国家编制和国际汇编性别统计数据的指南。统计委员会在 2013 年 2 月通过了这套指标,并在 2014 年 3 月与包括妇女署在内的 14 个机构协作,在统计司开发的一个数据平台上公布这些指标。此外,统计委员会在 2013 年 2 月商定了有关暴力侵害妇女行为的核心指标,此后,统计司编制了如何衡量此种暴力的准则。

55. 驻地协调员 2013 年报告显示,49 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,白俄罗斯的国家工作队除了制定性别统计指标系统以外,还根据国际公认方法和最佳做法制定了一个旨在改善人口数据收集、处理和传播方法的项目。

56. 循证决策是国家工作队高度重视的向会员国提供支助的领域。建立更好的按性别分列的数据库和进行此种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。例如,苏里南在儿基会广泛的支助下,出版和分发了其第四轮多指标类集调查的最后报告。多指标类集调查可以为国际报告生成按性别分列的数据和监测实现千年发展

目标方面的国家进展。为了加强高级别决策和参与，儿基会支助利用多指标类集调查的数据编写和出版按苏里南的地区分列的数据表，以概述实现儿童和妇女基本权利的情况和存在差距的领域。预计这一工作将促使决策者制定战略和干预措施，还将为今后的研究打下有益的基础。

四. 结论和仍待应对的挑战

57. 妇女地位委员会第五十八届会议的成果明确显示，正在制定新的 2015 年后发展议程，以通过一种变革性的全面办法应对在实现千年发展目标方面仍待应对的关键挑战，并且性别平等、增强妇女权能以及妇女和女孩的人权应当作为一个独立的目标反映，并纳入新发展框架的所有目标中。此外，预计包括重大关切领域在内的《北京宣言和行动纲要》执行情况 20 周年审查，将为拟订这样一个框架和可持续发展目标提供信息。

58. 为协助会员国有效执行一项新的 2015 年后发展议程和确保在国家一级的业务活动中充分顾及性别平等，妇女署最后编制了有关将性别平等纳入发展方案规划主流的问题简报。这一前瞻性指导旨在支持将性别平等纳入政策、规划和方案拟订的主流，以便缩小有关性别平等的全球规范性协议及其在国家一级的执行情况之间的差距。

59. 另外，有关 2015 年后发展议程的讨论显示，会员国希望改善联合国系统对性别平等和增强妇女权能工作的问责制，包括通过界定全系统目标和具体目标，以及界定在处理资源的分配和支出方面产生可比数据的机制。《行动计划》的第二年实施结果表明，各实体实现和超过共同业绩计量的努力正日益促进积极的全系统机构变革。对照 2012 年基线取得的同比进展令人鼓舞。如果加紧努力并获得足够的资源，联合国系统可能到 2017 年实现《行动计划》中的大多数目标。

60. 实体提交的数据显示，《行动计划》在说明普遍制约因素方面较为有效，这些因素在以往一直阻碍联合国系统在履行其将性别平等纳入其工作主流的任务规定方面取得进展，包括高级管理层的问责和领导能力不足，缺乏资源和能力，以及在将性别平等纳入主流方面缺乏了解。《行动计划》制度化及在一年内所取得的进展提供证据表明，如果联合国系统继续推出并充分执行将性别平等纳入主流的模式，为《行动计划》提供方向的这一模式有可能非常有效。

61. 《行动计划》还首次为一个主题对联合国系统作为一个整体所面临的重大挑战进行统一、系统和协调的分析，并就如何克服这些挑战提供指导。《行动计划》系统和客观地确定联合国系统可以取得进一步进展的优势，并强调说明联合国系统仍然需要重视的弱点。《行动计划》在联合国实体内部和之间建立了与业绩指标相对应的多个英才中心和不同的责任中心。《行动计划》通过妇女署的协调作用领导并促进全系统的一致性，同时支持和加强分散的领导权和自主权。迄今为

止,《行动计划》办法证明是新颖和相对有效的,特别是鉴于其刚开始实行不久(实行仅两年)。

62. 在方案拟订一级,联合国国家工作队越来越多地将性别平等主流化纳入机构问责框架以及监测、评价和监督机制。然而,监测在联合国发展援助框架中与性别平等有关的成果方面取得的成就仍然是一个重大的协调挑战。在线监测工具已证明可以提供实时信息,减少报告的交易费用,并充当知识管理工具。为此类目的制定的整体系统将进一步加强框架监测的效率、可获性和可靠性,减少交易成本和设计本地化工具所需的时间。合作伙伴应考虑加强妇女署的能力,使它能够在衡量性别平等成果方面加强其对联合国系统的支持。

63. 发展伙伴都认识到千年发展目标是一项真正的历史性工作,该工作提供了一个共同愿景,激励国家和国际两级的行动,导致产生许多创新伙伴关系,所有这些都助于取得显著的进展。在妇女和女童方面,也取得了显著进展,但还有更多的工作要做。

64. 在 2015 年后发展议程的协商方面正在形成的共识是,这一框架应是可衡量的,从而可以对发展成果的交付进行有效的监测和实行问责。为支持方案拟订工作收集按性别和年龄分列的数据的工作已得到加强。但缺乏对性别问题有敏感认识的指标的情况,发展中国家尤其如此,损害了有效衡量进展情况和定制对性别问题有敏感认识的方案和服务的能力。

65. 国家一级的机构间协作使得在国家一级使用更协调一致的多实体办法,并提高了性别平等主流化成果的问责制级别,但没有分享关于性别平等主流化的良好做法,需要在取得的经验、汲取的教训和良好做法方面开展系统和有效的机构间协作。

66. 为“联合国一体行动”有效推出标准作业程序将是“一体行动”国家 2014 年的一个核心问题。可制定简明并且方便用户的业务指南,说明标准作业程序对实际性别平等方案拟订工作的影响。如果就联合国国家工作队性别平等工作的业务原则制定最新指导说明,则将进一步加强协作。

67. 联合国发展集团关于驻地协调员制度费用分摊全球公式的决定被视为一项积极的进展。然而,驻地协调员继续报告称,性别平等工作仍然资源不足。例如,虽然已经在国家一级的“联合国一体行动”等方面取得了重大进展,但仍有许多工作要做,尤其是在通过“一个联合国”等举措确保为继续加强国家一级的性别平等工作建立适当的奖励机制(包括全球集合供资机制)方面。

68. 虽然为与性别平等有关的方案和行动供资的联合资源调动战略一直有效地促进奖励措施的制定,以鼓励联合国实体致力于开展“一个联合国”举措,但作为在更好地满足具体国家需求方面充实成果和扩大影响的一种手段,这一做法需要得到加强。驻地协调员在报告中指出,虽然在协调促进性别平等的发展工作方

面已经取得了进展，各机构关于能见度和联合资源调动战略合作的政策继续为联合国国家工作队提出挑战。

69. 由于性别问题专家的人员配置普遍不足，限制了系统和有效地执行性别平等主流化工作，各方广泛承认需要增加人力资源，以更有效地将性别观点纳入整个方案工作。联合国国家工作队需要填补驻地协调员办事处关键人员配置的空白，并支助现有工作人员的职业发展和学习。虽然加强协调无疑将促进未来的增效，联合国所有驻地和非驻地机构都将产生初始投资费用。因此，国家工作队内部和之间需要在部署性别问题专家和资源方面加强协作。对于在复杂的政治环境中开展业务的国家工作队，至少由一个高级顾问职位对驻地协调员提供支持对解决性别平等问题极为有益。

五. 建议

70. 联合国系统内部总部和国家一级在加强其性别平等和增强妇女权能工作方面取得了显著进展。然而，如果性别平等主流化的工作要在促进性别平等和增强妇女权能方面交付成果，仍有需要改进的领域，这对确保联合国系统为执行 2015 年后发展议程和实现包括性别平等目标在内的新的可持续发展目标而准备就绪将至关重要。

71. 经济及社会理事会不妨请联合国系统，包括各专门机构、基金和方案：

(a) 加紧执行《行动计划》，以在 2017 年以前实现其目标；

(b) 投入足够的人力和财政资源，应对已查明的有可能阻碍取得进展的薄弱领域，包括性别平等政策、能力发展、资源跟踪和分配、妇女平等代表性和组织文化等领域；

(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，并鼓励各国和各利益攸关方进一步将性别平等纳入所有发展领域的主流，包括通过国家和区域为《北京宣言和行动纲要》执行情况审查和评估所作准备工作；

(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，加强对促进性别平等的业务活动的协调；

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

(g) 扩大和加强使用性别平等记分卡，以此作为国家工作队联合国发展援助框架中用来评估性别主流化实效的规划和报告工具；

(h) 大幅度提高对联合国发展援助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、扩大捐助群体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，协助编制联合国发展援助框架和其他相关方案拟订框架；

(j) 除了监测能力，鼓励收集、分析和传播按性别和年龄分列的数据，以便为国家方案拟订工作提供指导，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，并继续完善其进度和效果的计量工具。