



经济及社会理事会

Distr.: General
1 April 2015
Chinese
Original: English

2015 年届会

2014 年 7 月 21 日至

2015 年 7 月 22 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

经济及社会理事会第 2014/2 号决议请秘书长向经济及社会理事会 2015 年实质性会议提交一份报告，说明该决议的执行情况，包括在国家和全球一级推动问责制和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。因此，本报告旨在概述行动计划的执行进展情况，包括实体补救行动计划、汲取的教训和今后的步骤，通过联合国发展援助框架和其他规划框架等把性别平等纳入国家一级联合国共同方案编制进程主流的进展情况。该报告还提出了取得进一步进展的建议，供经济及社会理事会审议。



一. 导言

1. 本报告根据经济及社会理事会 2014 年 6 月 12 日通过的第 2014/2 号决议编写，经社理事会在决议中要求秘书长向经济及社会理事会 2015 年实质性会议提交一份该决议执行情况的报告，包括说明在国家和全球一级推动联合国系统促进性别平等和增强妇女权能工作的问责制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. 本报告分为五个部分。第一部分是导言；第二部分概述了行动计划的执行进展情况；第三部分评估了联合国实体努力推动将性别平等观点纳入联合国发展援助框架和其他发展框架等各种业务机制的进展情况；第四部分概述了存在的差距和挑战；第五部分提出了旨在加快行动的建议，供经社理事会审议。
3. 本报告借鉴了 62 个编写行动计划报告的联合国实体提供的资料和数据、编写报告时已收到的 2014 年驻地协调员年度报告、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)年度报告和其他次要来源的资料。

二. 促进联合国性别平等和增强妇女权能工作的全系统问责

4. 在执行联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的第三年，包括秘书处及其办公室和部门在内的联合国系统 62 个实体¹ 报告了有关情况。报告的情况表明了联合国系统在促进性别平等和增强妇女权能工作方面的优势、挑战和趋势。这些报告表示，行动计划框架积极推动了将性别平等纳入主流的进展。总体而言，在编写报告第一年 2012 年与 2014 年之间，评级中达到和超过要求两类的比例从 31%增加到 51%(见图一)。此外，在同一期间，促进性别平等的审计、知识产生和传播以及战略规划指标增加了 32 个百分点或以上(图四)。
5. 值得注意的是，在 62 个报告实体(占有所有报告实体的 59%)中有 37 个在 2014 年达到或超过了性别平等政策指标的要求，与 2013 年的 48%相比有所增加。另外 9 个实体已承诺在 2015 年编写有关政策。因此，在 2015 年年底近 75%的联合国实体将拥有这类政策，鉴于性别平等政策是体制变革的主要推动力，这一点具有重大意义。在执行工作中拥有性别平等政策的实体比没有政策的实体好：达到或超过性别平等政策指标要求的 38 个实体平均达到或超过 15 项指标中的 10 项，而没有性别平等政策的实体平均达到或超过 5 项指标。
6. 与此相反，在 2012 年和 2014 年期间，能力评估和发展、资金分配和跟踪、性别构成和平等领域的执行情况相对较弱，更加需要进一步加强执行工作，同时

¹ 没有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、联合国训练研究所、联合国大学、联合国社会发展研究所、国际民用航空组织、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室。由于六个训练研究机构中只有一个——联合国系统职员学院提供了报告，对这一类机构没有进行单独分析，但他们的结果列入了全球分析。

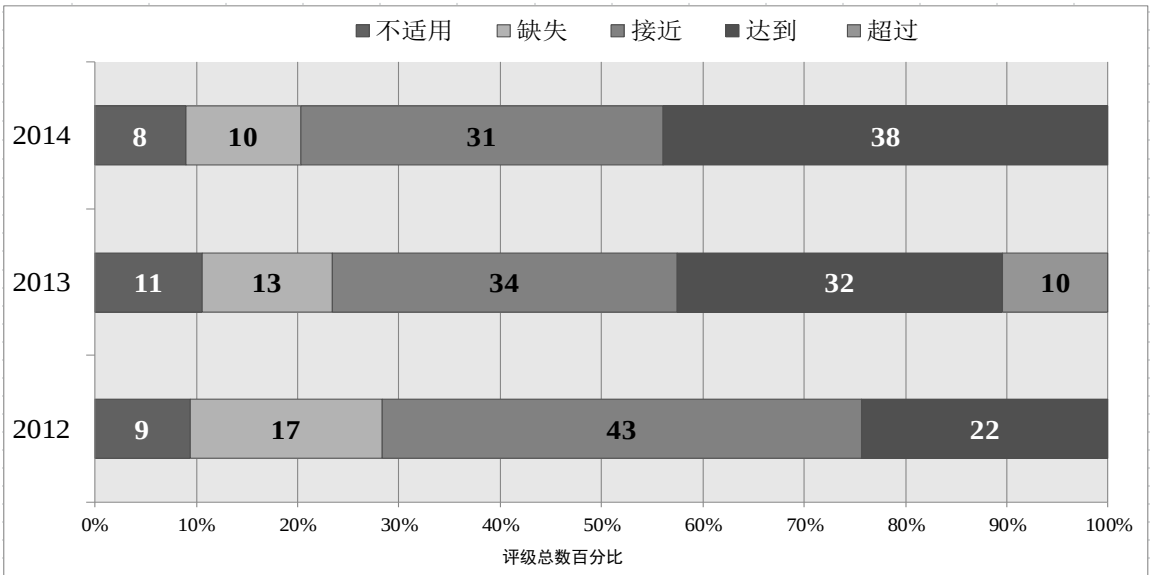
也更清楚地表明，如果没有高层领导始终如一的承诺，将不可能在 2017 年最后期限前达到标准。值得注意的是，有 61% 的实体表示，高级管理层是积极执行的主要推动力之一，这比 2012 年增加了 10%。

7. 从定性方面来看，行动计划的报告工作获得稳步的改善。² 2014 年约有 66% 的补救行动计划被认为满意或更好，而 2013 年为 62%，妇女署服务台为控制评级的质量和准确性审查了所有报告，³ 建议 47% 的报告进行修改，比 2013 年减少了近 20 个百分点，这表明行动计划的标准和要求得到了更深入的理解。此外，服务台 80% 的建议导致了相应的修改。

A. 按年度对整个联合国系统执行情况的比较分析

8. 为进行比较，本报告按年度、绩效指标、实体类型⁴ 和优势和改进的方面提出了报告的结果。

图一
按年度对联合国系统整体评级情况的比较分析



注：图一所示百分比根据报告的所有评级计算，包括“不适用”。

9. 总体而言，2012 年至 2014 年期间全系统的执行情况从未达到和接近要求的评级稳步上升为达到和超过要求的评级(图一)。2014 年，联合国系统有 51% 评级

² 2014 年加强了在线报告系统，要求以证据说明由多部分组成的指标的每个分单元。
³ 联合国评价小组对绩效指标 5: “促进性别平等的评估”单独进行了审查分析。
⁴ 与 2012 年和 2013 年相类似，根据联合国组织标准分类各实体被分为四类：基金和方案、秘书处、专门机构和技术实体。

属于达到或超过要求两类，自 2013 年以来增加了 9 个百分点，自 2012 年以来增加了 20 个百分点，平均每年增加 10 个百分点。达到要求的评级增加的最多，从 2012 年 22% 增加到 2014 年 38%。超过要求的评级自 2013 年以来增加了 3 个百分点，是 2012 年和 2013 之间增加的三倍。不过，尽管有这些增加，但是超过要求的实体还是少数(13%)。

B. 按实体类型的比较分析

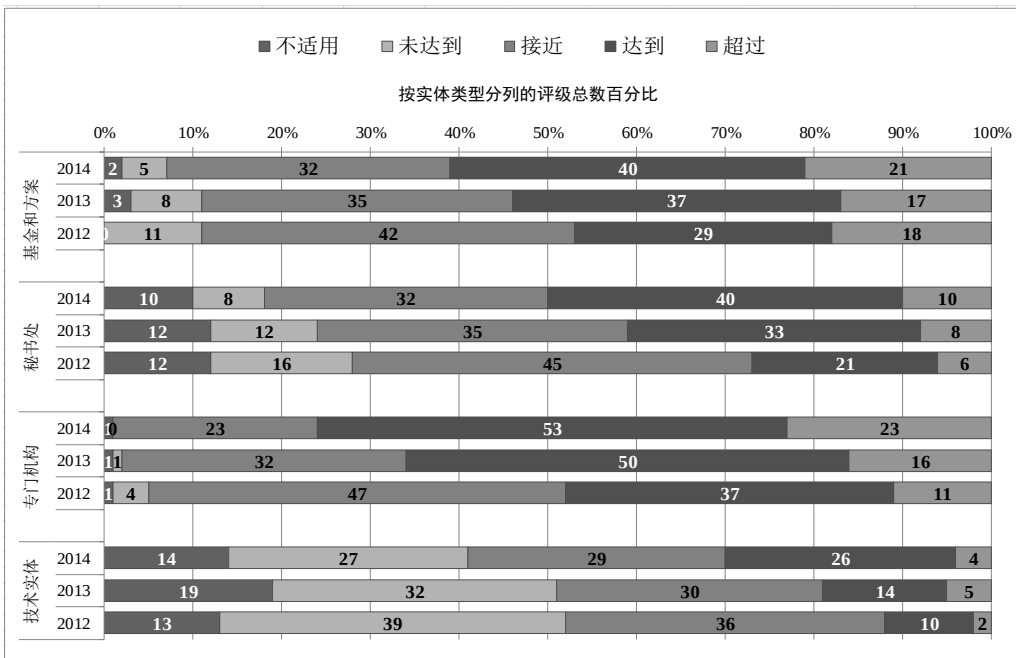
10. 如图二所示，所有类型的实体自 2013 年以来都获得了改善，从接近和未达到要求的评级逐步转变为达到和超过要求的评级。

11. 专门机构继续比其他类型实体的业绩好。他们的评级中有 76% 属于达到或超过要求两类，比其他类型的实体至少高出 15 个百分点，自 2012 年以来他们的涨幅达 28 个百分点。他们还是自 2013 年以来达到或超过要求两类评级中涨幅最高(10 个百分点)的类别。截至 2014 年，所有专门机构都达到或超过了 6 项业绩指标的要求，比 2013 年达到或超过指标要求的数目增加了一倍：能力评估、一致性、促进性别平等的绩效管理、监测和报告、方案审查和战略规划。鉴于这些趋势，专门机构已做好充分准备，在 2017 年前达到行动计划的要求。

12. 2014 年各基金和方案有 61% 属于达到或超过要求的类别，自 2013 年以来达到或超过要求的评级稳步增加了 7 个百分点，自 2012 年以来这两类增加了 14 个百分点。此外，所有基金和方案的实体均达到或超过了一致性指标的要求。

图二

按年度和实体类型对评级的比较分析



13. 自 2012 年以来秘书处也同样取得了成果，目前报告的所有评级中有 50% 属于达到或超过要求两类，而 2012 年为 27%。达到要求的评级升幅最大，从 2012 年的 21% 增加到 2014 年的 40%。而秘书处超过要求的评级在 2012 年和 2014 年期间增加了 4 个百分点，超过要求的评级比例比专门机构和基金和方案的落后至少 10 个百分点。与基金和方案相类似的是，秘书处所有实体均达到或超过了促进性别平等的审计这项指标的要求。

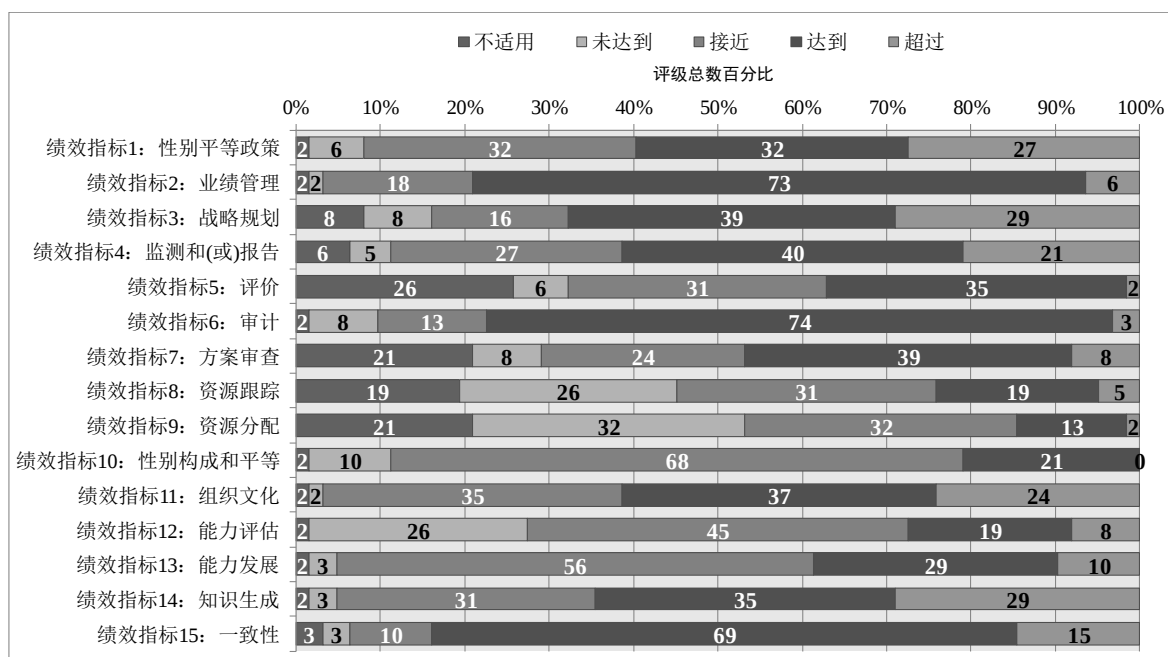
14. 在所有类型的实体中，具有技术重点的实体业绩最差。连续三年达到和超过要求的评级仅占有所有评级的 30% 或更少。此外，作为一个群体，技术实体没有达到任何业绩指标的要求。不过，在三年期间，他们的评级稳步改善，2012 年和 2013 年期间达到和超过要求的评级增加了 7 个百分点，2013 年和 2014 年期间增加了 11 个百分点。

C. 按绩效指标分列的比较分析：优势和需改进领域

15. 按绩效指标分列的进展情况似乎更不均衡。图三列出了 2014 年按绩效指标分列的所有实体的各项评级。图四按 2014 年的业绩排序，比较了三个报告年度按指标分列的达到和超过要求的评级。

图三

2014 年按绩效指标分列的联合国系统评级分析



16. 图三显示, 2014 年有 50% 的实体在 15 项绩效指标中有 8 项的评级至少被评为达到或超过了要求。对于资源跟踪、资源分配和能力评估, 有 25% 或以上的实体被评为未达到, 这表明, 虽然各实体认为这项指标与其工作有关, 但是这项指标需要更一致和更集中的关注。此外, 在评价、资源跟踪、资源分配和方案审查方面“不适用”的评级达 19% 或以上, 这比 2014 年“不适用”的评级平均数 8% 高出一倍以上。

优势

17. 图四显示, 在执行行动计划的第三年, 联合国系统作为一个整体在绩效指标 14 和 15 方面取得了进展。但一致性指标的执行情况异常地下降, 主要原因是适用报告的要求更加严格。不过, 尽管有这样的例外, 但是自 2012 年以来在 15 项行动计划的指标中, 一致性指标的业绩最佳, 这个领域的全系统业绩仍是最高。

18. 2014 年有 89% 的实体达到或超过了一致性指标的要求。在一致性指标之后, 促进性别平等的绩效管理和促进性别平等的审计两项指标的业绩最好, 在所有评级中达到或超过的评级为 75% 或以上。

19. 有 81% 的实体达到或超过了促进性别平等的绩效管理指标的要求, 而 2013 年为 75%, 2012 年为 59%。在 2012 年和 2013 年期间全秘书处执行这项指标获得了巨大进展, 在本报告所述大部分期间继续如此。

20. 自 2013 年以来, 战略规划、监测和报告、能力发展、知识生成和传播和性别平等政策的指标的执行情况最好, 达到和超过要求这两类评级增加了 11 至 16 个百分点。⁵

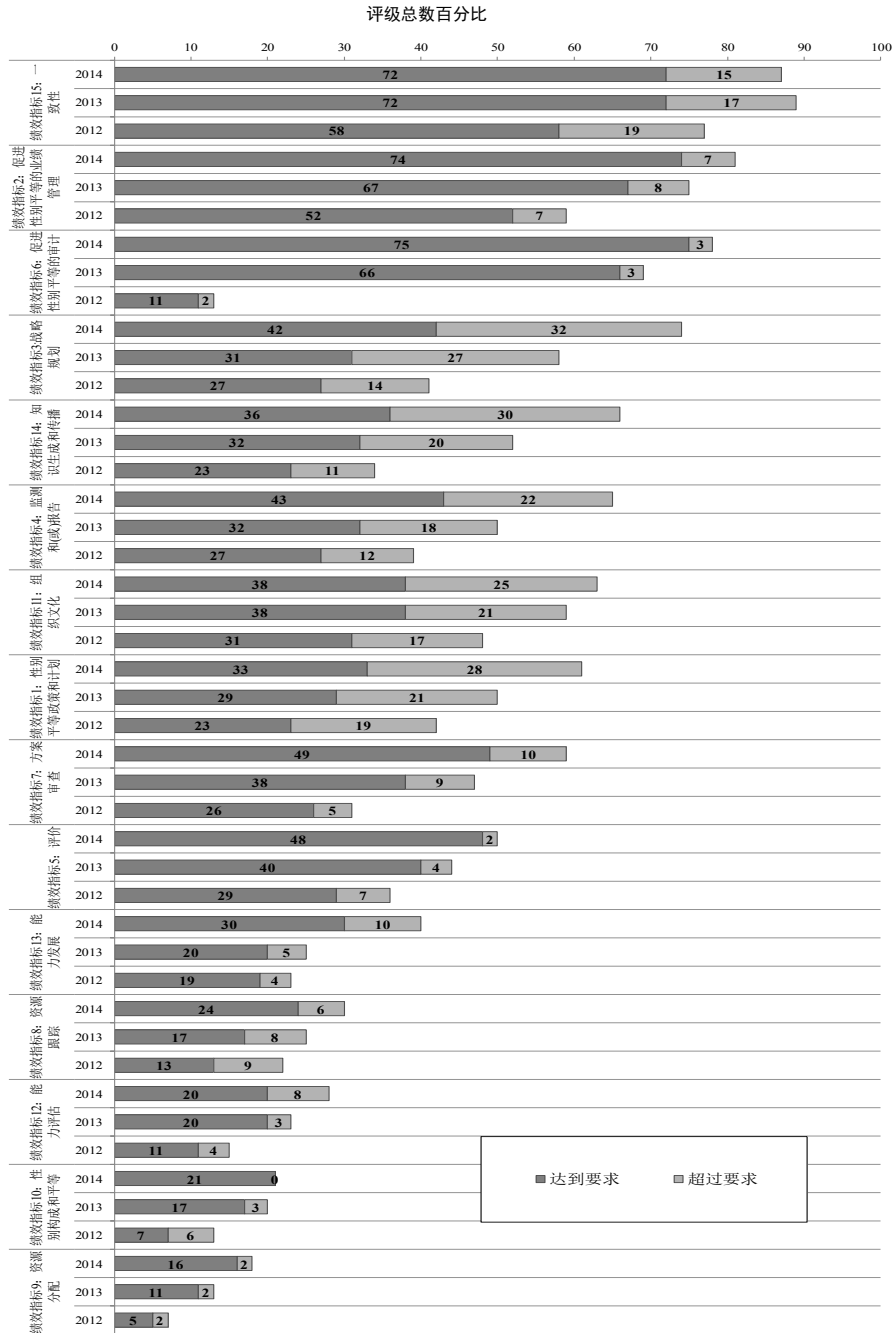
21. 自 2013 年以来战略规划指标的进展最大, 达到和超过要求这两类增加了 16 个百分点, 目前有 74% 的实体达到或超过了要求。这意味着, 近四分之三的联合国实体都在其战略规划文件中列入了一项以上的性别平等成果说明和指标, 从而大为加强了问责制。监测和报告指标也取得了大幅度进展, 各实体要达到这项指标的要求, 必须在中央战略规划文件中报告性别平等和增强妇女权能的成果。

22. 能力发展指标也取得了大幅度进展。2014 年 40% 的实体达到或超过了该指标的要求, 比 2013 年增加了 15 个百分点。此外, 19 个实体已承诺在 2015 年实施妇女署为非性别平等问题专家提供的“我知道性别平等问题”的电子课程, 从而为整个联合国系统的工作人员更好地准备执行将性别平等问题纳入主流的任务奠定了基础。

⁵ 为了更准确地说明优势和待改进领域, 图四中的百分比计算省略了“不适用”评级。因此, 达到和超过要求的百分比将与图一的百分比略有不同, 图一根据包括“不适用”在内的所有评级计算百分比。

图四

以 2014 年的业绩降序排名对所有三年报告中达到和超过要求的评级按指标分列比较分析



23. 在 2013 年和 2014 年期间，达到或超过知识生成和传播指标要求的两类增加了 14 个百分点，2014 年达实体总数的 66%。这些增长反映了一些实体努力更系统地记录和分享关于性别平等的知识，包括通过新的报告、开发和推广专门的网站和网页、社交媒体宣传、众多的倡导和宣传活动。此外，把性别平等正式列为交流计划一部分的实体数量增加。

待改进的领域

24. 2014 年联合国系统行动计划的执行情况最差的领域仍然是资源分配、性别构成和平等、能力评估和资源跟踪，其中只有 30%或以下的实体被评为达到或超过要求。没有一个实体被评为超过性别构成和平等指标的要求。

25. 在行动计划的所有指标中，尽管资源分配指标在 2013 年和 2014 年期间小有改善，但是它连续三年报告的执行情况最差，达到和超过指标要求两类仅提高了 5 个百分点。此外，这项指标的补救行动计划并没有承诺在 2017 年最后期限前改善执行情况，因此，需要紧急关注，支持其执行工作。

26. 性别构成和平等依然是整个联合国系统特别差的领域，达到或超过要求两类的评级仅为 21%并且进展速度很慢，从 2013 年至 2014 年，被评级达到或超过要求的实体仅增加 1 个百分点。这项业绩指标包括三个部分：

(a) 关于性别平等问题协调中心系统，虽然 92%的实体已经设立了性别平等问题协调中心或同等机构，但是其中只有 61%在 P-4 职等及以上，而大会在多项决议中一再提出指定的协调中心须具有足够高的职等并能够与高级管理人员充分接触。此外，只有 66%的性别平等问题协调中心具有书面职权范围，只有 47%的协调中心工作人员投入 20%或更多的时间履行与性别平等相关的职能。

(b) 关于妇女在各级的平等代表权，其进展仍然缓慢。77%的实体重复 2013 年的结果，他们报告说，他们在 P-4 职等及以上没有实现妇女的平等代表权。这些结果说明了联合国系统抵制资历和妇女代表权之间存在的反比关系继续是一大挑战。

(c) 关于充足的资源，只有 23%的实体报告说设有全面供资的性别平等股或同等机构，从而令人特别关注。尽管取得了进展，但是人力和财力资源持续不足可以预期将损害进展速度，尤其是在挑战更加根深蒂固的领域。

27. 关于能力评估，该指标的全系统执行情况仍然比较差，2014 年略有改善：有 28%的实体被评为达到或超过了要求，而 2013 年只有 23%。然而，随着整个联合国系统有计划地应用和适应妇女署培训中心编制的能力评估工具，这方面可以取得重大进展。

28. 最后，资源跟踪指标获得的进展有限，在 2013 年和 2014 年期间达到和超过要求的两类仅从 25%增加到 30%。不过，令人鼓舞的是，资源跟踪的补救行动

似乎强劲有力。例如，目前有 18 个实体正在设法跟踪资源，其中有 8 个实体计划采用性别标记系统。此外，秘书处 33 个部中有 9 个指出，应通过一个共同平台集中跟踪性别平等和增强妇女权能的资源。因此，被评为这项指标“不适用”的 12 个实体中有 10 个是秘书处的部门。更好地理解用于性别平等的资源随后可以帮助实体设置和达到更现实的财务基准，从而有助于增强各领域的执行情况。

D. 补救行动计划

29. 按时间表、后续行动责任和取得进展所需资源阐述的补救行动计划，描绘了有关实体计划为增强每项具体指标的执行情况采取的步骤。

30. 鉴于 2017 年是达到或超过行动计划所有指标要求的最后期限，各个实体概述的改善执行情况的活动数量从 2013 年的 91 起增加到 2014 年 170 起。与 2012 年和 2013 年相类似，能力评估、能力发展、资源跟踪和政策构成了各实体为定向增强活动最多的领域。关于后续行动的责任，在提供信息的案例中有 79% 表明，指定负责后续行动的是工作人员，而不是性别平等问题协调中心或单位，从而表明各实体扩大了将性别平等问题纳入主流的参与网络和责任。

31. 各实体已确定了进一步改进执行情况所需的资源。他们估计，大约共需 1 800 万美元，不过，考虑到参与行动计划的实体数量，这笔资金数目并不特别大。2014 年与 2013 年一样，性别构成和平等领域占所需资源的份额最大(22%)。促进性别平等的审计(16%)和政策(11%)分别占所需资源份额的第二和第三。

E. 汲取的经验教训和今后步骤

32. 三年中执行行动计划汲取的经验教训包括：

(a) 妇女署持续的协调有效地推动了进步和参与，还支持了执行行动计划所需的能力建设、通信和联网。

(b) 成功在很大程度上源于高级管理人员对性别平等和增强妇女权能的尽职精神，源于他们的一贯承诺和设定“高层基调”的明确信号。

(c) 在各实体内部和实体之间为支持性别平等的单位和协调中心提供充足的人力和财力资源以及向将性别平等问题纳入主流的工作提供足够的能力，对行动计划业绩指标的进展至关重要。2014 年有 24% 的实体表示，性别平等工作缺乏足够的资源，是有关实体在性别平等领域取得进展的最大障碍之一。在继续开展能力建设活动时，就能有效地持续性别平等工作。

(d) 制定和更新性别平等政策与将性别平等问题纳入主流极其相关并且有效地推动将性别平等问题纳入主流的进展。

(e) 在战略规划文件中明确加强对性别平等问题的分析可以作为较长期可持续的基础。

(f) 在各实体内部和实体之间创建更广泛的网络，促进将性别平等问题纳入主流，这不仅是下放性别平等责任的关键，而且是确保成果长期可持续的关键。

(g) 共同理解将性别平等问题纳入主流的标准和要求以及公布共同框架实施状况的成果，可能导致各个实体之间的良性竞争，大力增强联合国系统促进性别平等和增强妇女权能的努力。

(h) 政府间机构大力和明确地支持行动计划的举措，极大地促进了各实体参与和遵守框架。

33. 为了加紧努力确保联合国系统在 2017 年前达到所有要求，提出的今后步骤包括：

(a) 需要持续编制与行动计划相一致的涉及所有实体的性别平等政策、战略和平台并采用共同方式执行行动计划的一些指标(即跟踪资源的中央系统)，以改善小型和技术实体和秘书处内各部 and 办公室的执行情况。

(b) 对促进妇女的平等代表权，特别是促进执行《消除对妇女一切形式歧视公约》第四条的暂行特别措施进行大规模的财务和人员投资，以加强工作与生活的平衡、流动和协助政策以及增强各部高级管理人员实现性别均衡目标的问责。

(c) 强化和协调开发各实体性别平等标码系统、进行全系统能力发展、开设服务台、编写培训教材、通过管理问题高级别委员会财务和预算网络继续协商、与秘书处系统努力把跟踪机制纳入包括“团结”项目在内的通用平台。

(d) 对所有工作人员继续实施性别平等必修入门课程并强化性别平等能力评估工具的应用。

(e) 更广泛地共享行动计划所有指标的知识，包括通过列有行动计划每项指标的配套文件、良好做法和指导、能力建设文件的知识网关。

(f) 作为问责和总结经验教训的活动，更加关注实体与实体的同行评审。

三. 将性别平等问题纳入业务机制主流

34. 2015 年是《北京宣言》和《行动纲要》通过 20 周年。在国家和区域两级开展了对这两份文件执行情况的全面审查。全球审查报告已提交给妇女地位委员会第五十九届会议，其中表明，虽然在世界上一些地区妇女和女童的机会增加，但是令人无法接受的是进展一直缓慢并且受边缘化最深的妇女和女童被抛弃(E/CN.6/2015/3)。

35. 审查结果成为对未来 15 年中指导国际议程的发展框架作出定义的宝贵信息和指导来源。这个审查过程指导了包括基金和方案在内的联合国系统实体在其职

责范围内，为全面实施《北京宣言》和《行动纲要》十二项重大关切领域的战略目标作出贡献。它还向联合国系统提供机会，重振政治意愿和承诺、加强证据和知识基础、增强社会动员和资源调集以及振兴公众对性别平等和妇女权利的参与和声援。在这方面，妇女和性别平等机构间网络和方案问题高级别委员会协调了联合国系统行政首长协调理事会的联合声明，行政首长通过声明致力于将性别平等问题系统地纳入主流、投资、成果和问责。

36. 在妇女地位委员会第五十九届会议成果文件中，各会员国在政治宣言中承诺进一步采取具体行动，确保全面、有效和加速地执行《北京宣言》和《行动纲要》，以便取得最迟在 2030 年前全面实现性别平等和增强妇女权能的具体成果(见 [E/2015/27-E/CN.6/2015/10](#)，第一章，C 节)。实现这一目标的战略包括加强和增加对体制机制的支持；以改造歧视性规范和性别偏见为目标；大幅度增加投资，填补资源缺口；加强对执行现有承诺的问责；加强能力建设、数据收集、监测和评价。

37. 审查过程恰逢制定 2015 年后发展议程和可持续发展目标。会员国强烈要求把议程稳固地建立在普遍、平等、不歧视、参与、包容和问责的人权原则基础上。联合国大会第 68/309 号决议确认可持续发展目标开放工作组的报告为 2015 年后发展议程和可持续发展目标谈判的主要基础，其中包括关于“实现性别平等和增强所有妇女和女童权能”的独特、全面和变革目标的建议。此外，贯穿各领域的性别平等目标也是拟议的其他可持续发展目标和执行方式的一部分。最后确定的可持续发展目标将要求联合国实体支持会员国监测和审查执行过程并确保设立实现目标的问责机制。

38. 其他的里程碑也构成了联合国系统未来的方向，其中包括安全理事会第 1325(2000)号决议通过十五周年；联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议；第三次联合国发展筹资会议。所有这些过程和里程碑都提供了机会，加强将性别平等问题纳入主流和确保性别平等、妇女人权和增强妇女权能等成为联合国系统支持发展、人权、和平与安全的显著特征。

39. 借鉴对 2014 年现有驻地协调员年度报告的审查、2014 年妇女署国家工作队和(或)办事处年度报告和其他次要的信息来源，下面一节特别强调了对包括通过联合国发展援助框架国家一级将性别平等问题纳入主流的评估进展情况。

A. 性别平等方案编制工作在所有立法、政策和方案中与国家各部门的优先事项保持一致

40. 国际发展投入更佳地融合、一致和协调并与国家政府框架的协调一直是发展界长期关注的问题。方案方式的原则适用于把性别平等观点纳入国家的应对方案。发展方案编制中采用的性别平等综合方式需要采取针对妇女权利或被边缘化男女群体的补充措施，以便实现真正的增强权能。

41. 2014 年驻地协调员年度报告强调的一项基本经验教训是,与将性别平等问题纳入主流和增强妇女权能的主要角色建立战略伙伴关系就能够实现与国家优先事项的一致。2014 年妇女署驻埃及办事处与 2015 年后联盟和若干非政府组织结成伙伴关系,组成了阿拉伯区域由 10 名妇女组成的代表团,向国际政策制定者、政府、学术界、捐助者和媒体介绍在实施重大国际标准、影响政策、提高对国家优先事项认识方面的成功与教训。

42. 在南非,联合国国家工作队支持该国在庆祝民主 20 周年之际举行性别平等问题全国峰会,为实现性别平等提供重要辩论的平台。除了让联合国系统在性别平等方面发出经协调的声音外,此次峰会成为该国对性别平等状况进行批判性分析的重要途径,既评估性别平等的进展,又严格评估长期存在的缺陷和差距。

43. 关于可持续发展目标的讨论一直是联合国国家工作队与决策者和民间社会的最前沿工作。驻地协调员年度报告强调了联合国国家工作队在促进 2015 年后磋商和伙伴关系的对话方面发挥的作用,其中包括与民间社会组织、妇女和社会运动、媒体和私营部门代表的对话。例如,妇女署驻印度尼西亚办事处在编写《北京宣言》和《行动纲要》执行 20 年审查的国家报告中向政府提供技术援助并促进政府和非政府组织参与区域会议。妇女署在与政府的谈判中和在便利民间社会组织宣传性和生殖健康和权利方面都发挥了关键作用。

B. 国家一级的协调机制

44. 国家一级的机构间机制在确保联合国对性别平等的一致性、共同立场和行动方面发挥了关键作用。

45. 第二代“一体行动”国家的标准作业程序牢牢地扎根于联合国系统共同的价值观、规范和标准中,扎根于共同交付成果,包括交付人权和性别平等这类贯穿各部门问题的成果中。联合国国家工作队有机会在联合成果小组等标准作业程序中使用协调机制,以增强一致性和将性别平等问题纳入联合国发展援助框架和(或)一个方案。

46. 2014 年驻地协调员年度报告强调了不同专题领域的联合方案编制举措,其目的是促进职责范围方面的明确性别平等分析和方案编制指导;持续地提供专职的性别平等问题专家;向一大批国家性别平等方案和性别平等综合方案投入大量资源;建立问责机制,以确保性别包容指导方针得到贯彻落实。例如,妇女署驻墨西哥办事处采取了多次联合宣传重点优先领域的双边机构间举措。妇女署与联合国人权事务高级专员办事处联合,处理妇女人权捍卫者的处境、土著妇女的权利和监督《消除对妇女一切形式歧视公约》的执行情况;与国际劳工组织协作,促进各国承认家务劳动和批准《家政工人公约》(第 189 号);就减少少女怀孕问题与联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会协作;与人口基金和人权高专

办协作，推动把生殖权利纳入法律改革。妇女署还协调由 15 个机构正式组建的机构间性别平等工作组。

47. 此外，“联合反暴：制止暴力侵害妇女行为”等全球宣传活动已促使包括联合国国家工作队在内的联合国其他实体更多地参与，加强了整个联合国系统各实体间和各国家间的一致性、协调和宣传。

48. 联合国实体代表与国家伙伴一起建设团队，在国家一级从事性别平等工作，性别平等专题小组在召开这些实体代表的会议方面发挥了重要作用，以便从性别平等角度影响发展议程。2014 年驻地协调员年度报告确认性别平等专题小组在以下方面发挥的作用：提供技术支持，将性别平等方案编制原则纳入主流和与该领域的国家优先事项进行调整；监测将性别平等纳入综合年度工作计划和联合国发展援助框架成果主流的进展情况；支持政府机构关于国家性别平等优先事项的能力建设；促进将性别平等网络纳入规划和方案执行工作。

49. 例如，在前南斯拉夫的马其顿共和国，联合国通过人权和性别平等小组共同支持该国政府制定行动计划，执行消除对妇女歧视委员会在前南斯拉夫的马其顿共和国第四和第五次合并定期报告的结论性意见(CEDAW/C/MKD/CO/4-5)中提出的建议。政府部门间性别平等问题咨询小组的代表讨论了这方面努力产生的建议。此外，根据各相关部委的投入，政府编写了第一份执行消除对妇女歧视委员会建议的行动计划，议会男女平等机会委员会举办的听证会讨论了该行动计划，预计 2015 年年初政府将通过该行动计划。在墨西哥，性别平等专题小组正为在该国工作的所有联合国工作人员进行自我评估的调查，建立国家工作人员一般知识和能力的明确基准，以指导性别平等专题小组从事的能力建设工作和向联合国国家工作队通报工作现状。

50. 通过在“一体行动”国家的驻留，妇女署促进问责制和战略宣传并在联合国国家工作队中以“一种声音”表述性别平等问题。例如，在尼泊尔，妇女署能够利用对联合方案编制的一贯承诺，更好地应对不断变化的筹资环境。2014 年 6 月该国通过的新的发展合作政策在发展合作筹集资金方面产生了许多变化。妇女署投入资源和时间，增强工作人员对成果管理和方案要素的能力。高级管理人员常常介入，指导联合方案的讨论和谈判。妇女署还一直利用召集驻地协调员开会的作用，推进联合倡议。

51. 在人道主义领域，还努力通过若干受危机影响国家的机构间协调应对方案把性别平等问题纳入主流。10 月联合国驻塞拉利昂国家工作队为应对埃博拉推出了将性别平等纳入主流的埃博拉战略。同样，联合国驻利比里亚国家工作队核准了应对埃博拉的性别平等战略，其中呼吁妇女参与应对埃博拉、更好地收集和使用按性别分类的数据和重新建立对公共卫生服务的信任。

52. 在本报告所述期间，机构间常设委员会通过其人道主义行动中性别平等咨询小组发出了伊拉克、南苏丹、中非共和国和受埃博拉影响的国家危机不断发展的性别平等问题警报。这些性别平等问题警报突出地说明了与具体人道主义危机相关的重大性别平等问题，作为指导说明分发给所有人道主义利益攸关者，包括国内经联合国协调的正式人道主义系统。

53. 在本报告所述期间，性别平等问题待命能力项目在全球群组一级和 11 个受危机影响的国家向联合国协调的人道主义系统提供了性别平等的能力，作为人道主义活动的一部分。在人道主义事务协调厅、妇女署、联合国开发计划署和联合国难民事务高级专员公署等众多联合国实体主办下，性别平等问题顾问指导群组系统、人道主义协调员、人道主义协调小组以及单个执行机构如何最佳地确保把性别平等和增强妇女权能充分纳入人道主义应急、准备和向复苏过渡的规划和实施工作。

C. 增强联合国国家工作队对性别平等工作的问责

54. 联合国系统适合此目的的一个不可缺少的部分是确保联合国系统对性别平等和增强妇女权能的工作问责。行动计划已建立了这方面的基础。在国家一级，如在阿富汗，妇女署继续推动以双轨方式将性别平等问题纳入联合国发展援助框架的主流，努力在成果一级取得专门成果以及努力通过其他优先成果领域将性别平等问题纳入主流。此外，在刚果民主共和国，2014 年 5 月完成的 2014 年联合国发展援助框架年度审查报告谈到大多数报告中的性别平等问题。该国处理的大多数问题都与冲突情况下的性暴力行为有关。联合国发展援助框架的中期审查计划于 2015 年中期进行，妇女署是治理支柱部门的共同牵头机构。为了确保在中期审查过程中将性别平等有效地纳入主流，已成立了“一个联合国”倡议的性别平等问题小组，系统地处理所有性别平等问题。

55. 战略性使用国家一级的问责机制(如性别平等记分牌)已促使人们更多地关注联合国国家工作队工作中的不平等现象。例如在柬埔寨，性别平等记分牌的结果有助于联合国国家工作队在内部并与伙伴开展优先排序活动，从而将成果一级的性别平等结果纳入联合国发展援助框架。在 2014 年下半年，妇女署在联合国发展集团范围内对联合国国家工作队使用性别平等记分牌的情况进行第二次全球审查。该审查将从各种问责方面提供联合国国家工作队执行情况的重要信息并通报国家一级性别平等问责机制的更新和升级情况，包括加强与行动计划的协调。

56. 为了有效地协调联合国系统内性别平等和增强妇女权能的工作，联合国驻索马里国家工作队开展性别平等记分牌活动，以评估能在何种程度上将性别平等和增强妇女权能纳入其活动的优势、劣势和待改进领域。完成性别平等记分牌的工作后提出了多项建议：性别平等专题小组向联合国国家工作队提供政策咨询的支持和指导；确定联合国国家工作队的性别平等战略；加强将性别平等问题有系统地

纳入联合方案的主流；通过伙伴关系加强性别平等的承诺；作为联合国国家工作队的内部措施，需要培养推崇性别平等的文化。

D. 性别平等方案的人力和财力资源

57. 大会第 67/226 号决议要求，2013 年至 2016 年联合国发展集团的战略优先事项为联合国国家工作队与各会员国一起促进联合筹资方式，包括通过更好的预算规划和共同预算框架，加强和理顺联合筹资和资源调动机制；支持推广联合筹资方式以促进“一体行动”的举措以及把性别平等贯穿各领域的问题的良好做法转化为支持执行工作的途径。然而，迫切需要致力于筹集各个部门和专题的可预见的大量资金，以便应对人员和资金不足的持续挑战。

58. 例如，妇女署驻阿尔巴尼亚办事处报告说，2014 年的资源调集工作主要集中在确保瑞典通过一个联合国一致性基金提供支持，在 2014 至 2016 年期间瑞典分三批提供资金，第一批提供 53.4 万美元。妇女署确保将来两批进一步提供资金的能力在很大程度上取决于执行情况。2014 年妇女署驻塔吉克斯坦方案办事处大幅度扩大了增强妇女经济权能项目的组合并在 12 个区开始工作(而 2013 年为 3 个区)。然而，该方案的扩展并没有得到人力资源增加的支持。这大幅度增加了所有工作人员的工作量压力。向妇女署项目提供费用分摊资金的捐助者倾向于预想妇女署所涉项目的工作人员和管理费用。

59. 联合国实体继续投资，通过调整内部专门知识、加强协调和协同效应和最大限度地利用资源，提高他们确保将性别平等纳入工作方案和业务活动主流的能力。例如，妇女署在佛得角支持劳工组织，在把体面工作纳入联合国发展援助框架的建议中采用促进性别平等的方式并且支持联合国工业发展组织促进性别平等和共同社会责任。鉴于妇女署提供了非常完整的佛得角性别平等概况，《北京宣言》和《行动纲要》执行情况 20 年审查结果已向联合国国家工作队广泛分发。

60. 驻地协调员系统仍然是妇女署协调促进性别平等业务活动的切入点。妇女署发挥国家工作队性别平等问题顾问的作用，向几个过程的不同机构协助提供技术咨询；向国家工作队提供将性别平等纳入方案领域主流和国家能力建设的技术支持；提高妇女署在联合国国家工作队和在国家一级的知名度；在妇女署没有设立完整国家办事处的国家，支持驻地协调员办事处外派性别平等问题顾问。例如，应妇女组织的请求，妇女署驻哥伦比亚办事处与驻地协调员办事处密切合作并与驻该国的联合国 11 个组织协调，召开了全国妇女与和平峰会，为妇女对目前和平进程的投入提供了一个论坛。来自哥伦比亚各地的近 500 名妇女参加了峰会，她们针对和平谈判议程每个项目提出了 1 000 多条建议，特别是要求和平谈判不达成和平协议不罢休和妇女应参加和平谈判。在峰会后一个月，政府任命了两名妇女参加在哈瓦那的谈判小组，把政府代表团中参加和平谈判的妇女代表增加到 40%。

E. 能力发展

61. 大会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 67/226 号决议呼吁使用联合国系统内的性别平等专门知识协助编制联合国发展援助框架和其他发展方案编制框架的过程，确保性别平等问题得到系统的解决并要求增加对联合国发展援助框架方案中性别平等结果和产出的投资和重视。

62. 为执行该决议，妇女署编写了关于将性别平等问题纳入发展方案编制主流的指导说明，以帮助消除在国家一级政策制定和方案编制方面全球规范和实际执行之间的差距。联合国发展集团性别平等标记指导说明在妇女署领导下制定，获得联合国发展集团认可并得到联合国系统行政首长协调理事会核准，它有助于整个联合国系统的机构性别平等标记不仅能够解释和监测关于性别平等和增强妇女权能的财政分配款，而且也能够激励有关组织和编制可比数据。为了向联合国国家工作队提供专门技术和知识，妇女署主持编写了联合国发展集团关于在国家一级把性别平等纳入联合国共同方案编制主流的资料手册，它支持在国家一级把性别平等列为联合国共同方案编制过程的优先事项并纳入联合国共同方案编制过程的主流。资料手册基于现有的指导意见并结合实践经验编写，供性别平等倡导者和负责国家一级将性别平等纳入联合国共同方案编制过程主流的人员作为实用工具和资料。此外，妇女署向所有联合国实体提供了“我知道性别平等”的电子课程。该课程得到其他卫星必修模块的补充。

63. 支持联合国国家工作队工作的知识和技术专长已被证明对于进一步加强和维持他们将性别平等纳入主流的努力是至关重要的，四年度全面政策审查已证实了这一点。妇女署牵头设立了联合国发展集团性别平等问题专家的名册，一批 33 名联合国专家经训练后支持驻地协调员和(或)联合国国家工作队在联合国发展援助框架和(或)一个方案的各个阶段更好地解决性别平等问题(即路线图编制、国家分析、战略规划以及监测和评价)。由于 2015 年约有 40 个国家推出新的联合国发展援助框架，继续向联合国国家工作队及其伙伴提供联合国性别平等的专门知识，将是妇女署协调作用的一个关键部分。

F. 按性别和年龄分类的可比数据

64. 妇女署与伙伴合作继续强调性别统计的重要性。由妇女署、秘书处统计司和其他伙伴实施的性别平等证据和数据倡议，继续汇编关于健康、教育和就业的性别平等指标。与世界银行和乌干达统计局协作，妇女署提出和进行了从性别平等角度测量资产所有权和创业精神的方法实验，以便协助编制这种测量的国际公认标准。2014 年确定了试点国家的名单，有关国家将在 2015 年开始收集数据。妇女署与性别平等统计问题机构间专家组协作，改进全球性别平等统计数据的可用性和收集工作并参加 2014 年 11 月在墨西哥举行的该专家组第八届年会暨第五届性别平等统计问题全球论坛。

65. 在乌克兰，妇女署向联合国人权事务高级专员办事处监测团、欧洲安全与合作组织监测团和国际妇女争取和平和自由联盟特派团提供专家支持。除其他数据外，妇女署与民间社会组织共享知识、促进性别平等的统计数据和证据。为了应对新的挑战，妇女署确定和招聘了四名地方性别平等问题专家，他们支持从性别平等角度评估乌克兰东部复苏和建设和平工作。他们评估军事冲突对妇女和男子生活的不同影响并提出了支持基础设施、社会服务、经济复苏和社会适应能力的建议。

66. 此外，性别统计问题机构间专家组编制的一套最低限度 52 项性别平等指标将用作编制联合国发展援助框架的基本参考资料并尽可能加以使用，原因是联合国主要机构已获得收集这些数据的任务。这些指标得到一套九项衡量暴力侵害妇女行为核心指标的补充。指标协调一致的主要好处包括：为统一各种报告提供平台、向政府、联合国系统、民间社会组织和其他利益攸关者提供指导、有助于提高政府的效率和效用、促进机构间的协调与合作、协助国家和地方两级的协调、指导政策制定者编制预算和审视国际义务时不脱离国家优先事项。

四. 结论和仍存在的挑战

67. 政府间进程和里程碑相结合塑造了联合国系统的未来方向。在性别平等和将性别平等纳入主流方面，这种结合提供了多种机遇，加快执行工作和确保性别平等、妇女权利和增强妇女权能成为新发展议程的显著特征。

68. 在前进道路上，联合国系统必须确保它符合支持会员国在 2015 年后时代执行促进性别平等议程的目的。将性别平等纳入主流仍然是实现性别平等和增强妇女权能的主要战略，但仍需要持续的努力确保全球妇女和女童获得有效的发展成果。

69. 自从经济及社会理事会通过将性别平等纳入主流的商定结论(见 [A/52/3/Rev.1](#)，第四章 A 节)、大会通过关于四年度全面政策审查的第 67/226 号决议和执行行动计划产生成果以来，过去几年汲取的经验和教训应该指导未来将性别平等纳入主流的工作以及作为基础，确保联合国系统在全面实施 2015 年后发展框架中发挥变革作用。

70. 联合国系统必须利用秘书长关于实施四年度全面政策审查的最新报告结果，根据这些报告，联合国系统支持的性别平等是会员国最赞赏的领域。

71. 行动计划已被证明是在短期内获得可论证和可衡量成果的创新方式。过去三年的经验表明，采用妇女署主导的奉献、开拓和参与的方式进行协调，全系统的问责框架可以促进整个联合国系统产生有理想结果的积极变化。

72. 行动计划促进了实体内部和实体之间更有效的参与，振兴了促进领导作用、协调一致和动态行动的全系统网络。它确定、监测和推动了一套通用标准的进展并成为问责和集体行动的范例，这在很大程度上也归功于联合国实体多层面的持续支持。它所用的方法和指标范围适当、简洁和明晰，其他群体(如促进青年和土著人民权利的实体)已经加以复制。此外，它采用的统一和协调的方法构成了衡量进度的基准，同时促进了可持续性必不可少的分析和循证宣传。

73. 在国家一级，从国家分析到联合国发展援助框架的规划、监测和评价，联合国国家工作队在将性别平等纳入共同方案编制过程主流方面取得了进展。不过仍存在需要改进的领域。

74. 与联合国国家工作队协调在区域一级加强妇女署的任务，在联合国系统内加强将性别平等纳入主流的工作，开发和分享方便用户的工具和支持联合国国家工作队，已被证明是改善将性别平等纳入主流工作的行之有效的战略。在联合国系统内更广泛地确认妇女署的任务已经促使通过指导和咨询意见支持促进性别平等的请求增加。然而，重大方案领域缺乏专门的人力资源往往对方案成果产生负面影响。

75. 提出报告的办公室强调，早日参与联合国发展援助框架的编制过程会产生较好的效果。联合国系统内的联合方案、经协调的交付和执行机制都有助于更好地将性别平等纳入联合国发展援助框架的主流并反过来有助于提高国家一级实现性别平等目标的效用。一个“一体行动”的国家，佛得角，作为证明机构间合作有效的国家被挑选出来接受联合国发展援助框架的审查。然而，更多地关注战略规划和监测、包括对执行伙伴的技术支持，仍然是一项挑战。

76. 必须通过利益攸关者的持续参与和把问责制纳入地方机构确保国家自主权。执行性别平等方案采用的参与工具有助于增强主要利益攸关方和联合国执行机构之间的合作和伙伴关系，这促使地方伙伴增强了权能和承诺。必须动员社区和民间社会加强基层的声音和行动并支持地方社区确定当地拥有和管理的发展目标。

77. 调集资源依然是一项重大挑战。履行在 2015 年后情况下性别平等的承诺将需要大量和充足的资金。承诺为各部门和各专题的大规模性别平等方案编制工作筹集可预测的大量资金，继续被突出地视为应对联合国系统性别平等工作人员不足和资金不足的持续挑战的关键。驻地协调员强调，促进性别平等的干预措施需要专门的财政资源，包括通过联合调集资源。

78. 还需要进一步改进监测和数据收集方法，以加强联合国系统对发展业务活动的循证分析方案编制、执行、监测和评价工作。

五. 建议

79. 通过包括在 2015 年后情况下将性别平等系统地纳入主流，联合国系统在支持全面、有效和加快实施《北京宣言》和《行动纲要》方面可以发挥强有力的作用。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) 加倍努力，执行联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划，以确保联合国系统所有实体完全达到业绩标准；

(b) 增加投资，解决行动计划关键领域的问题，包括政策制定、资源追踪和分配、妇女平等代表权、能力发展和评估、同行评审和促进性别平等的审计；

(c) 继续在各部门按国家优先事项调整性别平等方案编制工作，包括支持政府机构关于国家性别平等优先事项的能力建设、建立战略伙伴关系和把性别平等网络纳入规划和方案执行工作；

(d) 进一步加强联合国系统内部将性别平等纳入主流的技术专长，以协助制定和执行联合国发展援助框架和其他发展方案框架，确保性别平等问题得到系统的解决；

(e) 作为联合国国家工作队工作的一部分，发挥驻地协调员的领导和召集作用，包括通过促进性别平等的跨部门业务活动的联合举措和强化协调，解决性别平等问题；

(f) 加强工作人员的成果管理和方案编制能力；

(g) 推动联合国国家工作队中对性别平等问题的战略宣传和协调交流；

(h) 继续与人道主义协调员密切合作，将性别平等纳入人道主义行动的各个方面，确保妇女、女童、男子和男童的人权得到平等的促进和保护，公平地获得服务；

(i) 大幅度增加特别是在联合国发展援助框架下交付成果的资源，包括通过更好的预算规划、共同预算框架、加强和理顺联合筹资机制和联合资源调集工作、加强资金筹措的可预测性和可持续性、扩大捐助者的基础和增加非核心资源的灵活性；

(j) 继续编制和加强在国家和国际两级使用的标准和方法，改进按性别和年龄分类的数据和统计数据的收集和使用，以增强对国家方案编制工作的指导；

(k) 支持将性别平等观点纳入全组织和国家一级的战略、方案和成果框架和评估等文件的编写工作，对性别平等的进展和影响以及性别平等和增强妇女和女童权能的共同指标，继续促进更加连贯、准确和有效的监测和报告；

(l) 通过利用行动计划的编写和执行经验，扩大和利用现有资产和资源支持执行工作，继续促进稳健问责制的制度化，重点是评估将性别平等纳入主流，包括在联合国国家工作队一级；

(m) 在全球和国家两级促进问责文书间的互补；

(n) 通过其他优先成果领域和成果，努力实现专门成果一级的成果和把性别平等因素纳入主流；

(o) 确保在整个 2015 年后发展框架中把实现性别平等目标列为优先和为其获得资金。
