



2018 年届会

2018 年 6 月 12 日，纽约

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

本报告根据经济及社会理事会第 2017/9 号决议提交。报告评估《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》的执行进展情况和将性别平等观点纳入联合国发展系统业务活动主流的进展情况。

报告借鉴的资料来自根据《全系统行动计划》提交报告的联合国实体、联合国发展集团协调结果战略摘要、联合国可持续发展集团办公室信息管理系统和二手来源。报告提出了供经济及社会理事会 2018 年实质性会议审议的建议，内容是如何结合执行《2030 年可持续发展议程》，支持综合和快速的联合行动，将性别平等观点纳入联合国系统的政策和方案主流。



一. 引言

1. 经济及社会理事会在第 2017/9 号决议中，要求我向理事会 2018 年届会提交一份报告，说明本决议的执行情况，包括《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。本报告根据该要求提交。

2. 本报告第二节着重介绍 2017 年政府间和全系统在性别平等和增强妇女权能方面的进展；第三节报告《全系统行动计划》的执行进展，包括汲取的经验教训；第四节审查将性别平等观点纳入业务活动主流的进展；第五节着重介绍差距和挑战；第六节最后部分提出建议，供经济及社会理事会审议。

3. 报告分析了根据《全系统行动计划》提交报告的联合国 66 个实体提供的数据、联合国发展集团对 131 个联合国国家工作队 2017 年和 2018 年的协调结果所作的战略摘要、联合国可持续发展集团办公室的信息管理系统。¹ 报告还审查了有关的二手资料。

二. 推进性别平等议程

4. 作为秘书长，我已采取若干步骤进一步加强联合国系统的基础设施，以更好地实现性别平等和增强妇女权能。我已要求专家更深入地分析联合国的工具特别是预算规划和成果管理如何能更好地支持性别主流化工作。我正在设立一个性别平等和增强妇女权能供资问题高级别工作队，以处理在联合国系统内为性别平等提供资金的问题。此外，我吁请所有实体负责人切实作出承诺，成为性别平等的倡导者。因认识到性别均等是一项紧迫的优先事项，我于 2017 年 9 月推出了全系统性别均等战略，目标是到 2021 年在高级别领导层实现均等，最终到 2028 年在整个系统各个职级实现均等。为了确保对性骚扰、性剥削和性虐待实行零容忍，我创立了机制受理这些性质严重的投诉。

5. 2017 年，包括经济及社会理事会和大会在内的政府间机构继续就性别平等主流化、性别平等和增强妇女权能提供规范性指导。妇女地位委员会第六十一届会议的商定结论促使作出新的承诺：通过实施有利的经济和社会政策等在不断变化的职场中消除增强妇女权能的障碍；处理妇女工作日趋非正规化的问题和流动性问题；管理技术和数字变化；加强私营部门在增强妇女经济权能方面的作用。

6. 在可持续发展问题高级别政治论坛上，参加国着重介绍了将性别平等观点纳入决策的具体措施，包括编制促进性别平等的预算。论坛发表的部长宣言 (E/HLS/2017/1) 进一步强调可持续发展目标 5 可促进所有目标和具体目标取得进展，特别强调实现性别平等、增强所有妇女和女童权能与消除贫穷相辅相成的联系。

7. 2017 年，大会在第 72/234 号决议中，促请联合国系统实体在国家方案、规划文书、投资框架和全部门方案中将性别平等观点主流化并力求实现性别平等，还要根据国家发展战略。

¹ 联合国发展集团对 2017 年和 2018 年的协调结果所作的战略摘要中提供的资料反映 131 个联合国国家工作队 2016 年和 2017 年的活动/干预措施取得的进展和结果。本报告未列入对联合国可持续发展集团办公室信息管理系统 2018 年数据进行的分析，因为在编写报告时尚待核证。

8. 联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十三届会议和联合国防治荒漠化公约缔约方会议第十三届会议均首次通过了性别平等行动计划。《联合国气候变化框架公约》的性别平等行动计划为会员国促进妇女充分、平等、有效参与提出了明确的路线图，视其为促进性别平等的气候行动的前提和解决方案。《防治荒漠化公约》的性别平等行动计划支持将性别平等观点纳入其《2018-2030 年战略框架》实施工作的主流。

9. 欧洲联盟和联合国牵头的聚光灯倡议是全球范围 5 亿欧元的多年期投资。该倡议将消除暴力侵害妇女行为作为努力实现性别平等和增强妇女权能的核心，并作为推动《2030 年可持续发展议程》取得进展的一个关键因素。作为可持续发展目标资金效仿的范例，该倡议以创新方式推动联合国对性别平等和增强妇女权能采取更有力的联合应对措施。

三. 推动全系统问责，使性别平等在联合国系统实体中主流化

10. 2017 年，66 个实体(占联合国实体的 94%，超过联合国预算的 99%)根据《全系统行动计划》提交报告，其中包括秘书处及其各部和办公室。² 参加和报告《全系统行动计划》的实体稳步增加(2012 年的基线数字是 55 个实体)，可见《全系统行动计划》已成为全系统的有效问责机制。

11. 2017 年是《全系统行动计划》实施第一阶段的最后一个报告年。《全系统行动计划》自 2012 年推出以来，使本组织将性别平等主流化的业绩大为改善并持续改善。2012 年至 2017 年期间，达到或超过要求的评级所占百分比增加一倍以上，从 31% 增加到 65%(见图一)。这一成果可归功于全系统对《全系统行动计划》的主人翁感；高级管理人员的领导作用；联合国网络的协调、联系、能力发展和推动作用。

12. 但联合国系统距离达到所有要求还相差 36 个百分点。顽固存在的结构性薄弱之处，特别是性别架构³ 和均等情况、资源分配和能力评估方面的薄弱之处，使联合国系统无法充分取得进展，需要高层领导加强关注。

13. 在《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》第二阶段(《全系统行动计划》2.0)期间，需要持续作出承诺并突出重点。该阶段的报告工作将从 2019 年开始。更新后的《全系统行动计划》为联合国提供了一个平台，使其能履行对性别平等和增强妇女权能的承诺，巩固已取得的显著进展，并克服顽固存在的薄弱之处。

A. 对联合国系统 2012-2017 年的总体绩效进行比较分析

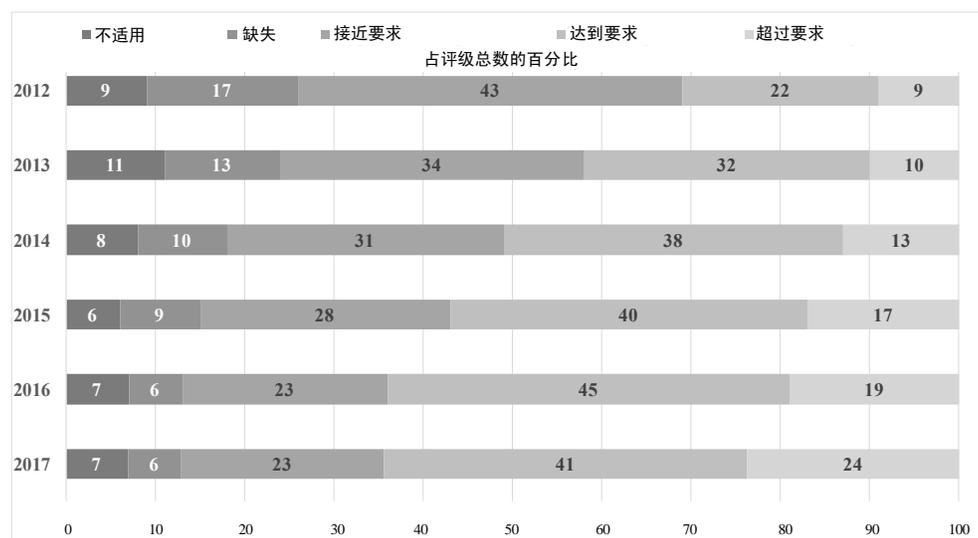
14. 为了评估绩效趋势，本报告按年份、绩效指标和实体类型⁴ 比较结果，并着重指出长处和改进之处。

² 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、联合国社会发展研究所、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室。

³ 见：www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/how%20we%20work/unsystemcoordination/un-swap/un-swap-technical-notes.pdf?la=en。

⁴ 根据联合国组织标准分类将各实体分为以下几类：基金和方案、秘书处、专门实体、技术实体以及研究和培训所。

图一
2012-2017 年联合国系统总体评级的比较分析



注：联合国系统的数字系根据 66 个实体对 15 个绩效指标作出的 990 个评级统计。

15. 总体而言，2017 年全系统的绩效与 2016 年保持一致，所有评级中有 65% 属于“达到要求”或“超过要求”类别，比 2016 年增加 1 个百分点。

16. 但对“达到要求”和“超过要求”这两类进行细分的话，可见进展显著。2017 年，所有指标中有 24% 属于“超过要求”类别，比 2016 年增加 5 个百分点，比 2012 年增加 16 个百分点。有效领导和建立广泛联系、协调和机构间学习与支持、让来自战略规划、人力资源、评估和审计的机构间网络和工作人员参与其中是取得这些全系统进展的因素。

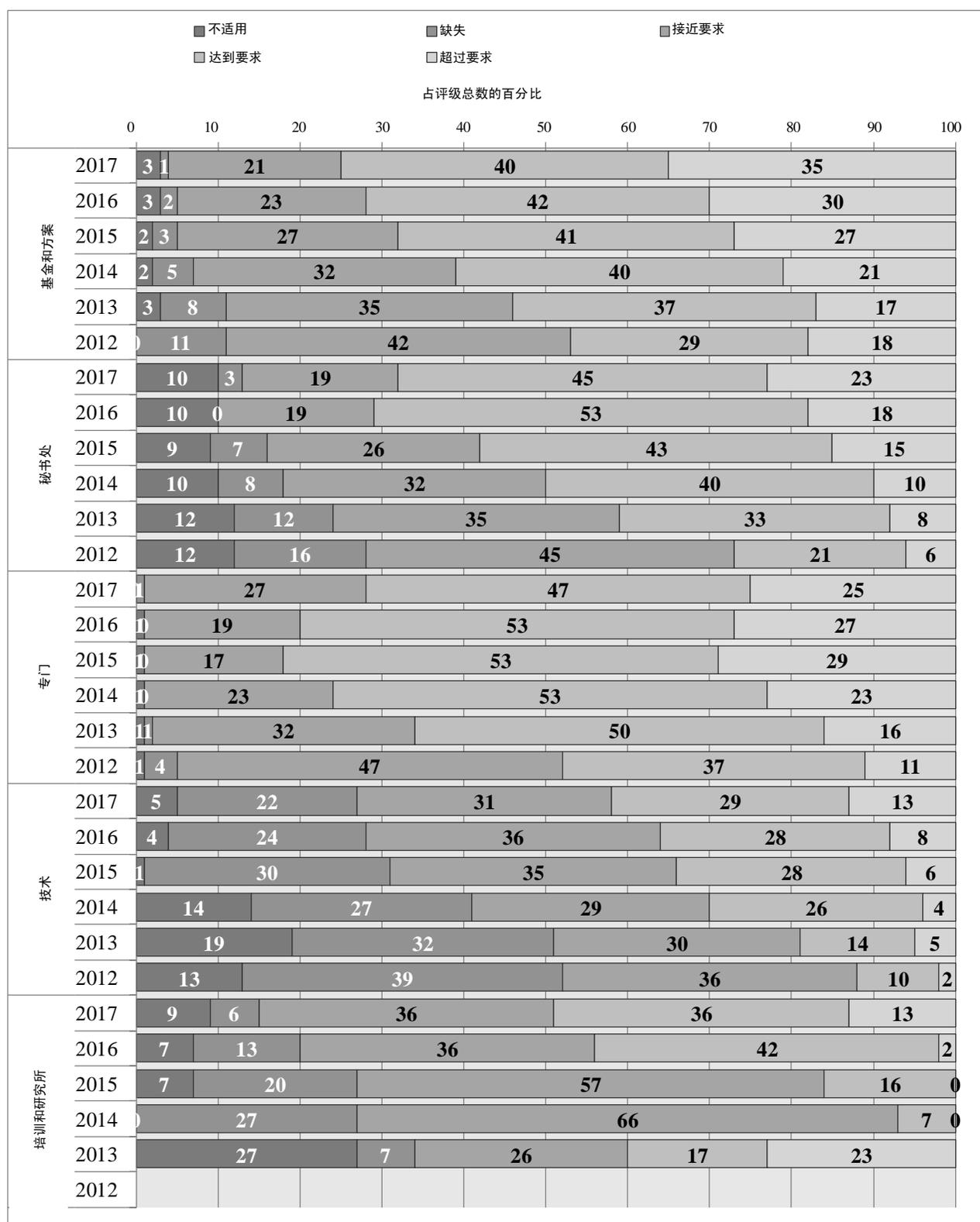
B. 按实体类型群组进行比较分析

17. 在所有实体群组中，基金和方案的合计业绩最佳(见图二)。2017 年，基金和方案有 75% 的评级属于“达到要求”或“超过要求”这两类，2016 年以来增加了 3 个百分点。其次是专门实体。尽管从 2016 年至 2017 年减少了 8 个百分点，从 80% 减少到 72%，但专门实体的业绩仍然超过其他实体类型，“达到要求”或“超过要求”类别至少多 4 个百分点。⁵ 偏重技术的实体群组成果显著，有 42% 的评级属于“达到要求”和“超过要求”这两类。比 2016 年增加 6 个百分点。2016 年至 2017 年，培训和研究所也稳步改善，“符合要求”和“超过要求”类别增加 5 个百分点，从 44% 增至 49%。

18. 虽然基金和方案以及专门实体有 70% 以上的评级属于“达到要求”或“超过要求”类别，但数据表明，为了确保认为“达到”和“超过”《全系统行动计划》的要求颇具有挑战性的技术实体以及培训和研究所与联合国系统的其他机构持平，仍需要作出重大努力。

⁵ 之所以下降是因为更严格地遵守了业绩要求，特别是在给出“超过要求”的评级时。

图二
按年份和实体类型对评级进行的比较分析

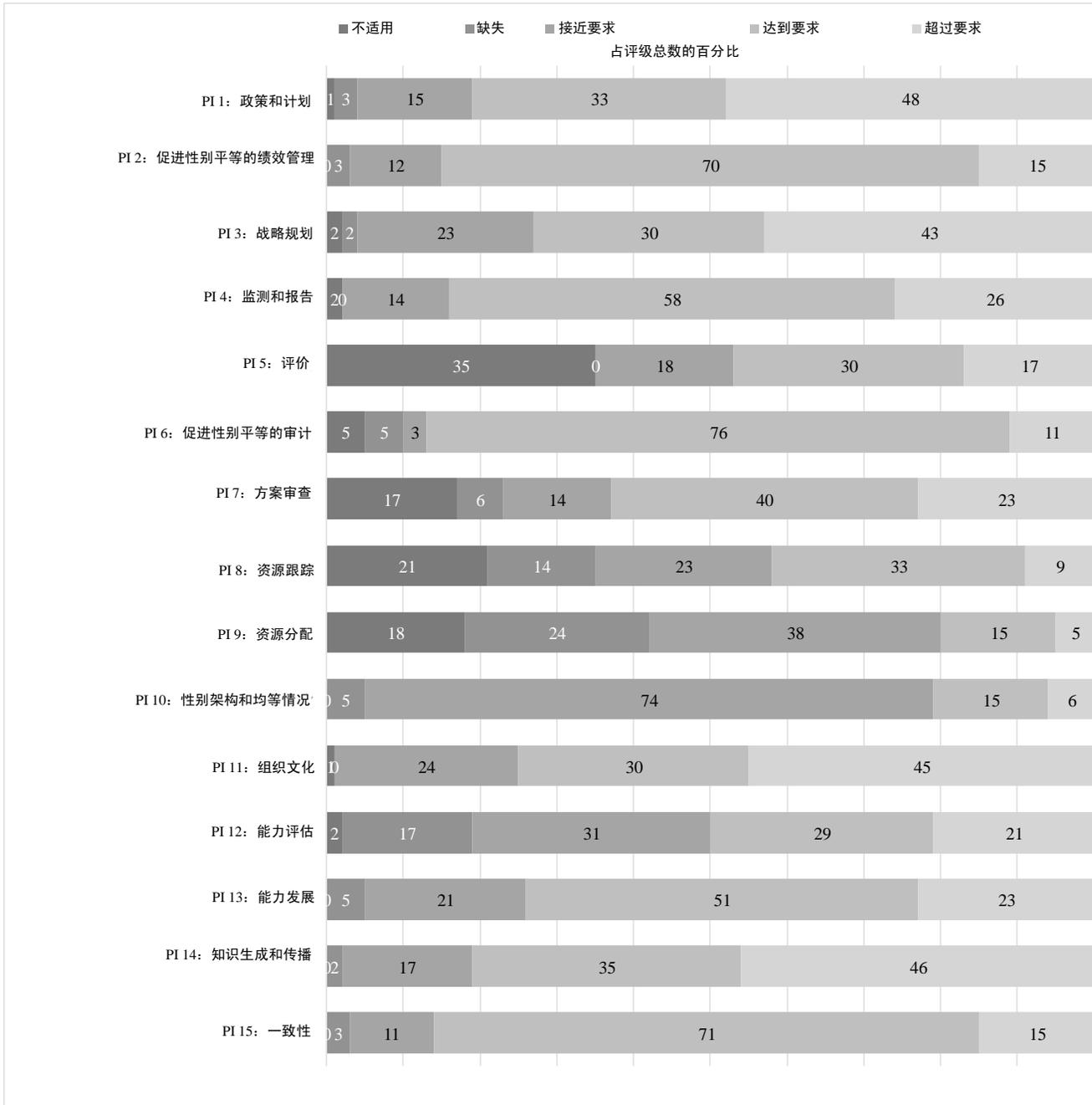


注：培训和研究所这一类无实体报告 2012 年的数据。

C. 按绩效指标进行的比较分析：长处和有待改进的领域

19. 图三按业绩指标细分 2017 年所有实体的评级。图四按指标比较 2012-2017 年期间“达到要求”和“超过要求”类别的评级。

图三
按绩效指标分析联合国系统的评级，2017 年



20. 2017 年，政策和计划、知识生成和传播、组织文化、战略规划这 4 项指标“超过要求”的评级比例最高，每项至少有 43% 的实体⁶ 超过要求。分析表明，这些指标是推动变化的因素，对其他指标产生连带效应，从而推动实体的整体业绩。

图四

按指标对“达到要求”和“超过要求”评级进行的比较分析，2012-2017 年

业绩指标，按 2017 年的业绩排序	所有“达到要求”或“超过要求”的评级百分比 (不含“不适用”)						百分点 差异 (2017- 2016)	百分点 差异 (2017- 2012)
	2017	2016	2015	2014	2013	2012		
PI 6: 促进性别平等的审计	90	90	83	78	69	13	2	79
PI 15: 一致性	86	88	89	87	89	77	(2)	9
PI 4: 监测和报告	86	81	68	65	50	39	5	47
PI 2: 促进性别平等的绩效管理	85	85	83	81	75	59	0	26
PI 1: 政策和计划	82	78	73	61	50	40	4	42
PI 14: 知识生成和传播	82	86	72	66	52	34	(4)	48
PI 11: 组织文化	76	75	69	63	59	48	1	28
PI 7: 方案审查	76	76	63	59	47	31	0	45
PI 3: 战略规划	75	75	73	74	58	41	0	34
PI 13: 能力发展	74	74	53	40	25	23	0	51
PI 5: 评价	72	58	55	50	44	36	14	36
PI 8: 资源跟踪	54	50	39	30	25	22	4	32
PI 12: 能力评估	51	49	33	28	23	15	2	36
PI 9: 资源分配	24	22	22	18	13	7	2	17
PI 10: 性别架构和均等情况	21	25	22	21	20	13	(4)	8

注：为了更准确地呈现长处和有待改进的领域，图四中的百分比计算不含“不适用”评级。因此“达到要求”和“超过要求”的百分比与图三列报的略有不同。图三中的百分比包括“不适用”评级在内的所有评级。

长处：2017 年结果

21. 图四显示，2017 年，联合国系统在 15 个绩效指标中的 8 个业绩指标上比 2016 年有所改进。2016 年至 2017 年，另有 4 个指标保持相同进展：所有这些指标的“达到要求”或“超过要求”评级均保持在 74% 或更高。

22. 2016 年，促进性别平等的审计这一指标超过所有其他指标，有 92% 的实体达到或超过要求。2012 年以来，该指标取得的成就最大，“达到要求”和“超过要求”这两类的评级增加 79 个百分点。⁷ 联合国组织内部审计事务处代表的领导作用以及日益认识到审计在促进性别平等和增强妇女权能方面的关键作用是推动业绩的因素。

⁶ 在 66 个实体中，有 32 个实体超过政策和计划这一指标，31 个超过知识生成指标，30 个超过组织文化指标，29 个超过战略规划指标。

⁷ 2012 年为 7 个实体，2017 年则有 58 个实体。

23. “协调、监测和报告”、“促进性别平等的绩效管理”这两个业绩指标保持了以往的显著成果。在报告实体中，有 85%(56 个实体)如今将性别平等和增强妇女权能作为业绩评估的一个因素，高于 2012 年的 59%(32 个实体)。目前，86%的实体(56 个实体)⁸ 定期报告性别平等和增强妇女权能的业绩，高于 2012 年的 39%(19 个实体)。这些进步表明了人力资源办公室以及战略规划和报告办公室的矢志不渝和参与。

上一个报告期至本报告期的进展：2016-2017 年

24. 2016 年和 2017 年，“评价、监测和报告”、“政策和计划”和“资源跟踪”这 3 个指标所报告的进展显著，每个指标“达到要求”和“超过要求”的类别都增加 4 个百分点或更多。“评价”历来是业绩领域最薄弱的，但“达到要求”和“超过要求”这两类显著增加了 14 个百分点。

25. 2012 年以来，评价指标翻了一番。目前，72%的实体(31 个实体)达到和(或)超过要求。取得这一进展的部分原因或许是 2016 年联合国评价小组将人权和性别平等作为单独的一个规范。⁹ 几乎所有针对评价指标进行报告的实体都将性别平等层面纳入其评价政策、质量保证机制和能力发展举措。联合国评价小组支助台为评价指标提供的帮助以及联合国评价小组中的人权和性别平等问题工作组推动进行的交流为取得进展作出了贡献。

26. 能力发展指标进展显著。2017 年有 49 个实体达到或超过要求。这相当于 2012 年至 2017 年增加 51 个百分点，从 23%增至 74%。2014 年以来，妇女署开始推出并一直开展针对非性别平等专家的电子培训课程“我了解性别平等”。这也许是取得进展的原因。到 2018 年 2 月，报告实体的 32 454 名工作人员完成了在线自学课程，比截至 2016 年 3 月完成课程的工作人员多了近 1 倍。如今该课程对 31 个实体的工作人员是必修的，包括秘书处的人力资源管理厅在内，比 2016 年的 25 个实体增多。一些实体不止要求进行强制性的性别平等课程，还根据遵守或不遵守完成培训课程的规定更严格地评估业绩。因此，进展保持稳定，2016 年至 2017 年期间有 74%的实体达到或超过要求。

27. “政策和计划”指标显示比 2016 年增加 4 个百分点，比 2012 年增加 42 个百分点，2017 年有 82%的报告实体(54 个)达到或超过要求。大多数政策符合《全系统行动计划》，建立了共同的问责机制，并加强了全系统的一致性。性别平等政策和计划始终是《全系统行动计划》执行工作的重点，因为它们在最有力地推动变化。平均而言，2017 年达到或超过政策和计划指标要求的 54 个实体在 15 项业绩指标的 11 项中报告了“达到要求”或“超过要求”的评级。相反，没有性别平等政策的实体平均只有 5 个业绩指标达到或超过要求。而且，在政策和计划指标上达到或超过要求的实体报告的“超过要求”这一评级的数量平均是其他实体的

⁸ 本节业绩评估与监测和报告的百分比差异是因为不含“不适用”评级，以便更准确地呈现长处和有待改进的领域(见图四的注)。

⁹ 联合国评价小组，“评价规范和标准”，2016 年。可查阅：www.uneval.org/document/detail/1914。

7 倍。¹⁰《全系统行动计划》2.0 为支持拟定立足于《2030 年可持续发展议程》的下一代性别平等政策和计划提供了机会，新一代政策和计划还将与每个实体任务相关的可持续发展目标中涉及性别平等的具体目标挂钩。

有待改进的领域：2017 年结果

28. 与以往的报告年相同，性别架构和均等情况、资源分配、能力评估和资源跟踪仍然是最弱的业绩指标。

29. 性别架构和均等情况以及资源分配这两项指标仍然特别薄弱，不到四分之一的实体“达到”或“超过”这些指标的要求(分别为 21%和 24%)。只有略过一半的实体达到能力评估和资源跟踪指标的要求(分别为 51%和 54%)。2012 年至 2017 年这些指标的业绩始终较差，表明需要加强高级管理层的领导，而且更重要的是，需要追加资源，并专注于消除取得进展的结构性障碍。

30. 性别架构和均等情况指标 2016 年到 2017 年间下降了 4 个百分点，“达到”或“超过要求”的实体从 25%下降到 21%(从 16 个实体降至 14 个)。虽然有几个实体称内部晋升和工作人员离职是其中的原因，但总体降低的部分原因是更严格地实施了这一指标的性别均等要求(妇女在一般事务人员和 P-4 及以上职等的专业人员中平等任职)。2017 年采用了秘书长的全系统性别均等战略，将有助于各实体遵守目标，并采取加速这一领域进展的具体行动。约有 32%的实体(24 个)制定了其与秘书长的全系统战略一致的性别均等战略。此外，20%的实体(13 个)宣布除执行战略外采取更多行动，以便在 2018 年改善业绩，克服性别架构和均等方面的不足之处。

31. 2017 年，性别架构和均等指标 3 个组成部分的进展不平衡，造成总体业绩薄弱：

(a) 性别平等协调人制度。2016 年至 2017 年间，这个组成部分的改进明显。91%的实体(60 个)报告设立了性别平等协调人制度或类似制度；83%的实体(55 个)报告包括了 P-4 及以上职等的专业人员，比 2016 年提高了 5 个百分点。此外，84%的实体(56 个)确立了性别平等协调人的职权范围，比 2016 年提高了 8 个百分点。另外，性别平等协调人投入 20%或以上的的时间用于履行性别平等相关职能的实体占比增加了 9 个百分点，从 66%增至 75%；¹¹

(b) 妇女在所有各级的平等任职。2017 年，80%的报告实体(53 个)没有实现 P-4 及以上职等妇女专业人员的平等任职。尽管各实体比 2016 年略有改善，增加了 3 个百分点，但在实现性别均等方面仍然进展缓慢，限制了该指标的业绩；¹²

(c) 提供适足资源。只有 29%的实体(19 个)报告其性别平等股或同等单位获得履行性别平等有关任务的适足资源。这与 2016 年相比略有好转，提高了 4 个百分点。这一领域的持续不足削弱了在实体内部和实体之间将性别问题纳入主流的努力。

¹⁰ 达到/超过政策和计划指标的实体平均报告有 5.8 个指标超过要求，而没有达到/超过政策和计划指标要求的实体平均仅报告 0.8 个指标超过要求。

¹¹ 49 个实体。

¹² 性别架构和妇女平等任职是《联合国全系统行动计划》2.0 框架中两个不同的指标，目的是更准确地反映在这些领域取得的进展。

32. 资源跟踪指标的达标情况虽然在《全系统行动计划》中排名倒数，但已持续取得进展。2017年，54%的报告实体(28个)达到或超过要求，比2016年增加4%，比2012年增加32%。另有7个实体报告了将在未来的一年采用资源跟踪机制的工作。尽管有这些承诺，但秘书处多个部门表示因为启用“团结”系统，在制定和实施性别平等标志方面持续面临困难。《联合国全系统行动计划》2.0将支持实体改善其落后的业绩指标。

D. 补救式行动计划

33. 妇女署为《全系统行动计划》设立的支助台为进行质量控制和保证准确性审查了所有报告。《全系统行动计划》的报告质量自2016年以来提高了6%。2017年在所有补救行动计划中，48个实体的补救行动计划(占76%)可称为一般、良好/满意或更好；这比报告的第一年2012年明显增加，当时只有34%的补救计划被认为是高质量的，22%被认为一般。

34. 2017年，报告实体确定了101项将在2018年采取的改善业绩的行动。计划加大行动力度的最主要的目标领域包括一些业绩最弱的指标，即资源跟踪、资源分配、性别架构和均等、能力发展。为在2018年改善业绩，还专门针对起推动作用的政策和计划指标。此外，除性别平等协调人或在性别平等股工作的人员以外，96%的实体还指定了其他工作人员负责后续行动，比2016年以来增加4个百分点，比2012年以来增加11个百分点。这突出表明，性别平等主流化的参与人和负责人网络不断扩大，超出性别平等股或性别平等协调人的范围。

35. 总体而言，实体估计为实现《全系统行动计划》目标，全系统还需要2 000万美元资金。性别架构和均等占所需资源的份额最大(27%)，其次是资源分配(17%)和战略规划(11%)。

E. 关键推动因素和经验教训

36. 2012年以来，《全系统行动计划》指导联合国系统在将性别问题纳入所有机构职能方面取得了重大进展，还使人们更清晰地了解了推动将性别平等观点纳入联合国系统所有政策和方案的主要因素。具体包括：

(a) 性别平等政策。制定性别平等政策/计划的实体达到或超过的指标数平均而言是没有这种政策/计划的实体的两倍。立足于全组织的优先事项、特别是战略计划和成果管理制的性别平等政策和计划会提高高级管理层的认同，赢得更广泛的支持，并促进实现更有效的结果；

(b) 高级管理层问责机制。制定性别平等政策/计划和机制以确保高级管理层在性别平等和增强妇女权能方面的问责制的实体超过《全系统行动计划》指标要求的可能性平均高7倍。对性别平等的问责在针对高级领导人并包括所有工作人员(通过将适当的目标纳入工作人员的业绩计划和审查)时取得的实施效果最好。将性别平等和增强妇女权能的业绩管理目标与评估和建设能力联系起来会改善实体内的合规情况、实现成果和支助情况；

(c) 性别平等协调人制度。平均而言，设有包括 P-4 或以上职等专业人员的专门性别平等问题协调人制度并书面规定职权范围和要求至少将 20% 的时间用于性别平等工作的实体达到或超过要求的指标比没有性别平等协调人制度的实体多三分之一。有效的性别平等主流化最好由跨越所有业务职能的协调人网络推动，而且超越性别平等股；

(d) 领导能力和认同。全球工作人员调查通过为促进在各实体所有职能中采取包容各方的做法施加自下而上的压力，激发领导层对性别平等工作提供有效支持。参与国际性别平等捍卫者倡议这样令人高度瞩目的全系统运动，其间作出具体、强制、时常监测的承诺，在领导人中产生健康的同侪群体压力，并激发对性别平等的支持；

(e) 能力建设。为各职等所有工作人员、包括高级管理人员提供性别平等培训并要求参加培训的实体达到或超过的指标数量比没有培训的实体高两倍以上；

(f) 伙伴关系和联合倡议。在财政资源缩减的情况下，致力于分享《全系统行动计划》相关知识和良好做法的伙伴关系维持或推动了实体的业绩。促进协调和一致性的拥有资源并发挥作用的中心对监测和宣传全系统在逐步发展能力和职能的基础上取得的进展至关重要。建立和保持全系统网络，让性别平等股以外的工作人员参与工作，并通过机构间网络开展工作，已证明是确保将性别观点纳入《全系统行动计划》主流和使全系统形成对行动计划的主人翁感的一种有效手段。

F. 下一代的性别平等主流化问责框架

《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》2.0

37. 妇女署在整个 2016 年和 2017 年协调了一个广泛的全系统协商进程，以更新新的《全系统行动计划》2.0，各实体将从 2019 年 1 月报告执行该计划的情况。8 个实体在 2016 年 5 月至 9 月之间、10 个实体在 2018 年 1 月至 3 月之间进行了新框架的两轮试点。

38. 《全系统行动计划》2.0 进一步改进了现有指标，并将《2030 年可持续发展议程》作为框架的立足点。新计划引入了 3 个侧重于成果的新指标和 1 个侧重于领导的新指标，并扩大了问责框架，以涵盖全系统就可持续发展目标中与性别平等有关的具体目标、包括可持续发展目标 5 方面的成果所作的报告。由于这是第一次尝试更加系统地报告全系统性别平等方面的成果，2019 年第一轮报告之后可能需要进一步调整报告方法。

39. 《全系统行动计划》的成功执行突出说明，该计划可能通过联合国国家工作队性别平等全系统行动计划计分卡在国家一级机构和部门推广。

40. 2017 年，妇女署为水、环境卫生和个人卫生部门制定了一项促进性别平等和增强妇女权能的全部门行动计划。该计划预期将在 2018-2019 年在选定国家试行。

四. 纳入业务活动的主流

41. 为应对性别不平等问题，联合国发展系统支持各国政府制定专门的性别平等成果和将性别观点纳入其他目标领域的主流，从而将性别平等纳入国家发展进程以及共同国家方案拟订进程。¹³

A. 营造一种有利于性别平等的环境

42. 2016 年，54 个联合国国家工作队为制定国家发展计划提供了技术支助。这种支助包括收集基线数据，查明弱势群体和设定目标。超过半数的国家工作队表示，它们对关于性别平等和增强所有妇女和女童权能的可持续发展目标 5 提供了支持。

43. 对各国政府的支助还包括促进在全球商定的目标方面取得进展以及与国际和区域的规范性标准保持一致。联合国国家工作队报告了在近 60 个国家加强促进性别平等和增强妇女权能的法律和政策框架的机构间努力。它们为制定、修订、执行和监测国家性别平等政策、包括国家行动计划提供了一系列咨询、技术和能力建设支助。

44. 在斯威士兰，联合国国家工作队支持启动一项关于制止暴力的国家战略，包括已计算费用的行动计划。该战略创建了国家和区域网络，促使男子参与打击暴力侵害妇女行为，并确立了针对紧急情况中的性别暴力行为的一揽子基本服务和最低标准。在越南，国家工作队为制订全国第一个预防和应对性别暴力的专题项目提供支助，专门致力于改善为幸存者提供的必要支助服务；预防和应对工作场所的性骚扰行为以及学校和公共场所的暴力行为。

45. 联合国国家工作队还支持通过消除歧视性条款保护妇女和女童权利的立法改革。在喀麦隆、乍得、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、约旦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、马拉维、尼泊尔和秘鲁，政府修正了刑法，终止对性别暴力行为有罪不罚的现象，不再将强奸案件中的堕胎定为犯罪，确保在特定情况下更方便地获得堕胎服务，阻止早婚和终止月经期隔离做法。在卢旺达，政府在国家性别平等机制的积极参与下，恢复了妇女休 12 周带薪产假的权利。

46. 迄今已经作出努力，使法律和政策符合国际人权标准，并将性别平等的考虑因素纳入国家发展计划(纳米比亚、毛里求斯、索马里)和部门战略，例如卫生部门战略，尤其是孕产妇和儿童保健以及性健康和生殖健康及权利(厄瓜多尔、伊拉克、蒙古、乌干达、赞比亚)，劳动/就业部门战略(布隆迪、摩尔多瓦共和国、越南)和教育部门战略(土库曼斯坦、津巴布韦)。¹⁴ 阿尔巴尼亚政府将与性别平等有关的目标和具体目标纳入 2018-2020 年中期预算方案，将 9 000 万美元的国内资金分配给性别平等方案。

¹³ 除非另有说明，本节中的分析和实例来自 2017 年和 2018 年联合国发展集团协调结果的战略摘要。

¹⁴ 这方面的例子包括国家青年政策(圭亚那)、国家农村妇女赋权战略和计划(突尼斯)、打击恐怖主义和极端主义国家战略(塔吉克斯坦)、国家就业战略(摩尔多瓦共和国)、消除贫困的马歇尔计划(毛里求斯)和人口贩运立法草案(印度)。

47. 联合国国家工作队还支持消除早婚、强迫婚姻和童婚以及残割女性生殖器针对女童的有害习俗的国家努力。联合国国家工作队在冈比亚为 8 000 多名男子、妇女、青年和宗教领袖进行关于残割女性生殖器/割礼和童婚的提高认识教育，在不丹进行了关于童婚的定性评估，在埃塞俄比亚启动了一个为期三年的终止残割/切割女性生殖器的宣传运动，在马拉维和津巴布韦成功地倡导禁止童婚，并在尼泊尔和赞比亚制定了终止童婚的国家战略。联合国还在赞比亚支持性别平等部制定已计算费用的国家行动计划，以支持多部门响应终止童婚的战略。

48. 联合国国家工作队继续加强政府和民间社会通过履行报告义务参与国际人权机制和跟踪建议执行情况的能力。2016 年，61%的联合国国家工作队为普遍定期审议进程提供了支持，73%的联合国国家工作队协助政府落实人权条约机构向国家提出的有关人权问题的建议。¹⁵ 2016-2017 年，大约 50 个联合国国家工作队报告了支持政府履行《消除对妇女一切形式歧视公约》所规定义务的情况。这项支助的重点是四大领域：(a) 为政府落实《公约》规定的报告义务提供技术援助；(b) 通过向《消除对妇女一切形式歧视公约》提交影子报告，建设民间社会(即妇女组织)参与公约报告机制的能力；(c) 起草一份联合国国家工作队报告；(d) 监测建议和结论性意见的执行情况并采取后续行动。

49. 在佛得角，联合国国家工作队支持将消除对妇女歧视委员会的建议纳入 2015-2018 年国家性别平等计划和 2014-2018 年国家消除性别暴力计划。联合国危地马拉国家工作队在向消除对妇女歧视委员会提交的机密报告中建议，除其他外，将总统妇女事务秘书处升为部级，加强妇女获得司法救助以及获得有足够的社会和劳动保护的体面工作的机会，改革选举法和政党规则，将性别均等和包容土著人民的内容纳入其中。

B. 将综合政策支持纳入共同国家方案拟订进程，以支持通过性别平等的方式执行《2030 年可持续发展议程》

50. 共同国家方案拟订进程是联合国国家工作队在可持续发展的经济、社会和环境方面为政府和相关利益攸关方提供综合支助的关键切入点。这一办法对有系统地将性别平等观点纳入主流并确保在所有可持续发展目标和具体目标方面实现性别平等和增强所有妇女和女童权能尤其具有相关意义。

51. 通过共同国家分析，联合国机构与国家政府和其他利益攸关方进行联合分析，为联合国发展系统确立优先事项。根据新的全球最低标准，共同国家分析不仅要求按年龄和性别分列数据，而且要求进行严格的性别分析，以查明并解释性别和其他方面不平等的根源。此种分析可从战略上指导制订促进性别平等的联合国发展援助框架的工作。

52. 2016 年，70%的联合国国家工作队对其各自的联合国发展援助框架进行了一次共同国家分析，比 2015 年增加了 9 个百分点。¹⁶ 在编制布隆迪第一次共同国

¹⁵ 联合国发展集团，“起飞：2030 年议程。2016 年发展集团共同成果”。2017 年，第 9 页。可查阅：https://undg.org/wp-content/uploads/2017/09/UNDG_ResultsReport2016_web_final.pdf。

¹⁶ 同上，第 20 页。

家分析报告时，联合国国家工作队将各种利益攸关方召集在一起，明确发展和人道主义挑战，找到潜在的解决办法，并考虑联合国发展系统在应对挑战方面的比较优势。利益攸关方包括妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人群体、青年、宗教领袖和弱势群体。在约旦，共同国家分析包括进行性别分析，探寻男女之间在社会、经济和政治方面差距的根源。因此，约旦 2018-2022 年的联合国可持续发展框架包含一项专门的性别平等成果，特别侧重于妇女的政治和经济参与。

53. 联合国发展援助框架说明联合国系统对国家发展优先事项集体采取的战略对策，是联合国协调和提供综合一致支持的依据。联合国发展援助框架继续体现对性别平等的日益重视。在 2016 年和 2017 年初开始实施的 58 个框架中，72%(42 个)在成果一级具体规定了性别平等结果。¹⁷

54. 在整个 2016 年和 2017 年，联合国国家工作队在推行联合国发展援助框架进程中，采取将性别平等观点纳入主流的双轨方法，并结合《2030 年可持续发展议程》，遵守新一代发展援助框架的新指南。¹⁸ 该指南承认性别平等是综合性共同国家方案拟订的三条主要方案拟订原则之一。联合国发展集团关于在国家一级将性别平等观点纳入联合国共同方案拟订主流的资源手册进一步支持在联合国发展援助框架和其他共同方案拟订进程中，优先考虑和融入性别平等问题。

55. 尽管目前的趋势表明，越来越多的联合国发展援助框架将性别平等作为一项独立成果和(或)贯穿所有其他成果领域，但确保将性别平等目标和具体目标有系统地纳入成果、监测和评价及预算框架仍至关重要。尽管亚美尼亚、阿塞拜疆、印度尼西亚、哈萨克斯坦、乌拉圭和赞比亚的框架使用了不同的分列指标(例如年龄、性别、地域)，但 2016 年对 27 个框架的审查发现，只有不足一半的框架纳入了按弱势群体分列的指标。¹⁹ 由于数据分列往往局限于性别，因此难以追踪在其他形式的交叉歧视和不平等现象方面取得的进展。此外，预算框架中为性别平等成果编制的资源通常不足。²⁰

56. 联合方案使联合国发展系统得以加强其综合支持，并在所有部门、所有国家，与各种利益攸关方、特别是妇女组织和社区组织、女权团体、妇女人权维护者及女童和青年领导的组织合作，有系统地将性别问题纳入业务应对工作的主流。

57. 2016 年，在报告的 371 个联合方案中，有 109 个侧重于性别平等和解决性别暴力、妇幼保健和妇女经济参与的问题。²¹ 性别平等观点也纳入了关于气候变

¹⁷ 联合国可持续发展集团办公室，信息管理系统，2017 年。

¹⁸ 联合国发展集团，“联合国发展援助框架指南”，2017 年。可查阅：https://undg.org/wp-content/uploads/2017/05/2017-UNDAF_Guidance_01-May-2017.pdf。

¹⁹ 联合国发展业务协调办公室，“2016 年联合国发展援助框架案头审查”，2017 年，第 18 页。可查阅：<https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/53006>。

²⁰ Tony Beck，为联合国发展集团性别平等专门小组编写的“联合国国家工作队的性别平等和增强妇女权能绩效指标：2012-2014 年案头审查”，2015 年 7 月。可查阅：<https://undg.org/wp-content/uploads/2017/03/UNDG-TT-Scorecard-Desk-Review-2012-2014-Final-Report-7-July-2015.pdf>。

²¹ 联合国发展集团，《起飞：2030 世纪议程》，第 53 页。

化、减贫、粮食安全、社会保护、和平、和解和应对能力建设举措及公共部门改革的联合方案的主流。这符合过去的趋势，当时大约有 30% 的联合方案侧重性别平等，是最常见的焦点领域之一。

C. 人道主义行动、和平与安全三大支柱中的性别平等主流化

58. 在有联合国发展系统存在的国家中，有一半以上报告了自然或人为危机、冲突和灾害。然而，2017 年和 2018 年协调成果战略总结中仍然鲜有关于将性别平等纳入人道主义行动、和平与安全主流的行动的报告。因此，本节依据的是妇女署成果管理系统提供的资料。2016 年底，妇女署在 58 个国家开展和平、安全和人道主义活动。

59. 在斐济，妇女署支持妇女、儿童和减贫事务部，在气旋“温斯顿”袭击后共同领导针对紧急情况下性别暴力的协调努力。妇女署还为灾后需求评估开展性别影响分析，并为从事恢复工作的伙伴提供促进性别平等的建议。妇女署和泛美卫生组织与多民族玻利维亚国卫生部合作，将妇女的需求融入国家预防和控制寨卡病毒战略，确保受影响最严重地区的妇女积极参与。

60. 在孟加拉国、缅甸和尼泊尔，就性别问题向人道主义国家工作队提供的技术支持和增援能力支持也增加了妇女对人道主义行动的参与。具体做法是将性别平等纳入人道主义协调架构，通过准则和讲习班进行性别问题分析方面的能力建设。

61. 在肯尼亚、马尔代夫、乌干达和乌克兰，联合国国家工作队为增强妇女在解决冲突、建设和平与和解方面的领导作用和参与，特别通过制定执行安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划，支持国家政府执行安理会关于妇女、和平与安全的决议。妇女署为民间社会组织和国家行为体提供重要支持，以制定肯尼亚国家行动计划。肯尼亚政府将此计划作为落实国家对性别平等的现有承诺和加强妇女在各级参与公共和政治决策并发挥领导作用的问责框架。在乌克兰，联合国国家工作队促进并加强了与妇女团体和民间社会的伙伴关系，而且提高了议会对执行和监测国家行动计划的认识。

62. 在全球一级，机构间常设委员会更新了性别平等政策，并制订了一个问责制框架，以监测这项政策的进展和执行情况。委员会关于在人道主义行动中促进性别平等以及增强妇女和女童权能的政策力求使性别平等以及增强妇女和女童权能成为人道主义准备、应对和恢复工作的一项核心原则。

D. 联合国国家工作队的性别平等能力

63. 2016 年，990 个支持落实联合国联合行动和取得成果的机构间小组中有 221 个侧重于可持续发展目标 5。²²

64. 联合国发展集团的性别专题小组和性别平等成果小组就性别问题为共同国家方案拟订进程、规范性工作和人权工作以及国家一级的宣传和沟通提供战略政

²² 同上，第 41 页。

策、技术和能力建设支持。它们通过联合规划和实施工作，增强联合国国家工作队彼此之间的一致性，并与国家对应方一起监督和报告性别平等成果。²³

65. 妇女署在欧洲和中亚进行的区域评价突出强调了性别专题小组和性别平等成果小组在加强国家一级的性别平等主流化和问责制方面的重要性，但同时也发现技术能力不均衡、资金不足和对性别平等承诺不连贯是这些小组持续面临的挑战。²⁴ 该调查结论与联合国国家工作队总体上参差不齐的性别平等能力相符。2016年，几乎一半的联合国国家工作队(131个中有64个)报告它们已采取行动，加强工作人员的性别平等主流化能力，26%的工作队设有专门的性别问题顾问。²⁵

66. 确保联合国国家工作队内部强有力的性别平等能力有助于共同国家方案拟订进程进一步促进性别平等，并加强落实性别平等承诺的问责。然而，在2016年，只有不到三分之一的联合国国家工作队在过去4年中开展了性别平等记分卡工作；其中包括试行新的联合国国家工作队性别平等全系统行动计划记分卡的6个联合国国家工作队。²⁶ 记分卡使用15个共同指标，比照与《全系统行动计划》标准相一致的性别平等主流化最低标准评估联合国国家工作队的绩效，并积累经验教训，以改善可持续发展目标的性别平等相关具体目标的执行情况和进展。

67. 在区域一级，联合国发展集团成果小组(包括关于性别问题的成果小组)提供领导、监督和技术专门知识，将全球政策与国家一级的业务活动挂钩。2016年第一次实施了联合国发展集团各区域小组和各区域经济委员的协作声明，以加强对联合国国家工作队的区域协调和一致支持。从中产生了一个框架，用以解决亚洲和太平洋地区极端主义对妇女的歧视性影响、在拉丁美洲倡导妇女的财产权、在欧洲和中亚支持对逃离阿富汗、伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的难民和移民采取联合行动。²⁷

E. 为促进性别平等的循证政策和方案收集数据

68. 2016年和2017年，25个联合国国家工作队报告与政府、民间社会和捐助方结成伙伴关系，支持对性别平等和增强妇女权能的不同维度开展各种研究和调查。

69. 10个国家的研究和调查特别关注的一个领域是了解性别暴力的普遍程度。²⁸ 在老挝人民民主共和国，联合国人口基金、妇女署和世界卫生组织支持老挝提高妇女地位国家委员会和老挝统计局进行了一项关于妇女健康和生活经历的全

²³ 同上，第22页。

²⁴ 妇女署，“协调性别平等成果：对妇女署在欧洲和中亚对联合国系统协调性别平等和增强妇女权能工作的贡献的区域评价”，2016年。可查阅：<http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eca/attachments/publications/2016/08/coorgenderequalresults-eca-web.pdf?la=en&vs=4654>。

²⁵ 联合国可持续发展集团办公室，信息管理系统，2017年。

²⁶ 同上。

²⁷ 联合国发展集团，《起飞：2030年议程》，第45和46页。

²⁸ 阿塞拜疆、不丹、古巴、厄瓜多尔、格林纳达、印度、老挝人民民主共和国、莱索托、纳米比亚和土库曼斯坦。

性调查。这是该国首次重点调查性别暴力的影响。妇女署还支持开展了一项关于暴力行为的创新型成本核算研究，以协助政府和合作伙伴规划行动、应对不同情形和部门中暴力侵害妇女和女童的行为，并为行动编制预算。格林纳达正在在妇女署和加勒比开发银行的支持下，开展全国性别暴力普遍程度调查。格林纳达是东加勒比国家组织中第一个这样做的国家。

70. 然而，仍然很难获得性别平等的统计数据以及按性别、年龄和其他因素分列的数据。国家统计和数据收集系统不优先注重性别平等的情况阻碍了制定循证政策和报告进展情况的努力。

71. 使这个问题更为严重的是，在明确提及妇女、女童、社会性别或生理性别的 53 个全球一级的可持续发展指标中，有 23 个根本没有国际认可的标准。另外 21 个指标的覆盖面很小而且不均衡，尽管有国家一级的方法和数据。²⁹

五. 差距和挑战

72. 在性别平等和增强妇女权能问题上加强全系统的一致性和问责制方面以及在将性别平等观点纳入主流作为联合国发展系统协调一致提供支持的一部分方面取得了重要进展。但是，某些差距仍然存在，包括与人力资源和财政资源有关的指标继续表现不佳。这阻碍了在 2017 年最后期限之前全面实现《全系统行动计划》的要求。

73. 各实体的性别平等能力仍然有强有弱、很不平衡，发展规划、执行、报告、监测和评价方面也是如此。需要全面和较为长期的能力发展办法，包括国家和区域两级的性别专题小组和性别平等成果小组。

74. 目前仍然缺乏全系统一致的性别平等标志来追踪不同部门和专题领域性别平等工作的资金分配和支出情况。这限制了联合国系统查明投资差距、致力于具体资源目标的能力。将性别观点纳入所有政策和方案的主流可以增加资金，超过仅在性别平等规划中进行的投资，而且可以部分纠正长期存在的全系统对性别平等和增强妇女权能投资不足的情况。

75. 在国家一级报告的性别平等和增强妇女权能方面的许多进展十分正确地着重于消除造成长期歧视妇女和女童及其不平等的法律、经济、政治和社会地位的结构性障碍。然而，仍然需要付出相当大的努力才能将性别平等观点纳入共同国家方案拟订进程，从而支持以促进性别平等的方式实施《2030 年可持续发展议程》，更加全面综合地解决妇女面临的无报酬照护工作负担过重、经济机会有限、获得基础设施和服务的途径有限以及社会保障差距等问题。

76. 人道主义反应未能始终如一地考虑妇女和女童的不同需要和优先事项，也没有充分促使妇女和女童发挥领导作用和参与形成地方和国际的对策(见 S/2016/822, 第 19 段)。机构间常设委员会更新后的性别平等政策和问责框架朝正确的方向迈出了一步。

²⁹ 见 <https://sustainable-development-goals.iisd.org/sdgs-in-focus/SDG5>。

77. 按性别、族裔、年龄、残疾状况和其他交叉因素分列的国家数据有限，继续制约联合国系统适当制定针对不平等的循证政策和方案的能力以及结合《2030 年可持续发展议程》审查和监测性别平等目标和具体目标进展情况的能力。

六. 结论和建议

78. 《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》是推动联合国所有实体大幅度改善在性别平等主流化方面的机构绩效和问责制的一个动力。《全系统行动计划》2.0 旨在发扬其前身取得的成就，克服不足之处，并更好地将机构绩效与性别平等成果相联系。这是首次有系统地报告全系统的性别平等情况。

79. 2018 年《全系统行动计划》的执行工作需要改善的具体领域是：性别平等政策和计划、面向所有级别所有工作人员的性别问题培训、针对高级领导人并包括所有工作人员绩效计划和审查的具体问责。

80. 联合国发展系统继续提供支持，并将这种支持与可持续发展目标相互联系和相辅相成的性质挂钩。秘书长提议重新定位联合国发展系统以兑现《2030 年可持续发展议程》的承诺。围绕该提议正在进行的讨论为进一步加强联合国系统在性别平等主流化方面的协调、透明和问责提供了战略机会，从而更好地支持会员国实施具有变革性质的《2030 年议程》。

81. 在此情况下，经济及社会理事会不妨请联合国系统、包括专门机构以及基金和方案考虑以下建议：

(a) 继续在最高级别，包括通过驻地协调员，领导和支持将性别平等纳入所有政策和方案主流的工作，并支持全面实施性别平等政策，包括更新后的《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》和更新后的联合国国家工作队性别平等全系统行动计划计分卡，从而在所有各级加强对性别平等问题的问责；

(b) 在全系统战略性地记载和报告联合国对可持续发展目标的贡献，以此确保整个《2030 年可持续发展议程》都更加注重性别平等主流化和性别平等成果；

(c) 在联合国发展集团的持续指导和支持下，根据下一代的《联合国发展援助框架》提升为性别平等以及增强妇女和女童权能提供的综合支持，为此要加强规范和业务方面的协调一致，包括“不让任何一个人掉队”的原则，并确保规定实现性别平等的专项成果以及将性别平等和增强妇女权能纳入所有其他与可持续发展目标相关的成果、指标/具体目标和预算。在这方面，妇女署可在其设有机构的国家为联合国发展系统提供指导；

(d) 加强区域和国家两级的质量保证程序，以确保强有力的性别分析为共同国家分析和联合国发展援助框架提供信息，并加强可持续发展目标 5 与其他目标中与性别相关的具体目标的交叉联系；

- (e) 作为取得进展的主要推动因素，确保联合国实体的最新性别平等政策立足于组织的战略框架、方案框架和成果框架，包括规划和预算文件以及评估和机构报告系统，并与全系统问责制框架(《全系统行动计划》2.0)的绩效指标保持一致；
- (f) 投入与机构对性别平等和增强妇女权能的承诺以及与《2030年可持续发展议程》的性别平等宏伟目标相称的充足财政和人力资源；
- (g) 在实施《2030年可持续发展议程》时加强促进性别平等的筹资，包括为国家一级的综合集体行动进行专题、协调和集合筹资，以支持规模效应；
- (h) 加速在整个联合国系统制定统一的性别平等标志，以追踪和监测所有政策和方案对性别相关资源的分配和支出情况，并更好地计量和应对资源不足问题，包括在联合国发展援助框架的共同预算框架中这么做；
- (i) 通过一系列不同措施(如面向所有工作人员、包括高级管理人员的强制性培训)及其合并使用，评估和解决性别平等主流化方面长期存在的能力缺口；将性别平等和增强妇女权能的绩效目标与能力建设相联系；加强从事性别平等工作的联合国工作人员与发展、和平与安全及人权和人道主义行动各支柱的性别平等协调人之间的合作与协调；在区域和国家两级加强关于性别平等的专门知识，包括性别专题小组或性别平等成果小组；
- (j) 加紧努力实现性别均等，包括为此大力执行秘书长的全系统性别均等战略；
- (k) 在人道主义行动中以及在妇女与和平与安全方面实施关于性别平等的规范性承诺，包括通过现有的性别政策，为此要增加部署性别问题专家，加强收集和使用分类数据，并在这些支柱中加强对性别平等成果的报告制度；
- (l) 在国家统计系统中优先编制性别统计数据以及按性别和其他有关因素分列的数据，为此提供更多的技术、能力建设和财政支持，并加强部门间协作，以高质量地编制、分析和使用性别统计数据；
- (m) 应会员国请求支持调整《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》，以促进国家机构的性别平等主流化和问责制，包括国家妇女机构和与可持续发展目标相关部门对应的国家机构在内。