



2020 年实质性会议

2019 年 7 月 25 日至 2020 年 7 月 22 日

临时议程* 项目 12(c)

协调、方案和其他问题：将性别平等视角
纳入联合国系统所有政策和方案的主流

将性别平等视角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 2019/2 号决议提交，评估了联合国系统在全球和国家两级实施性别平等主流化问责框架以及联合国发展系统业务活动的进展情况。

报告借鉴了联合国实体根据联合国《全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》和联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡、联合国可持续发展集团信息管理系统提交的报告以及二手资料。

报告就加快性别观点纳入联合国系统政策和方案主流向联合国实体提出了建议。

* E/2020/1。



一. 引言

1. 经济及社会理事会第 2019/2 号决议请秘书长向其 2020 年届会提交一份报告，说明联合国系统各项政策和方案，包括业务活动中的性别平等视角主流化情况，以及在全球和国家两级实施联合国系统性别平等主流化问责框架的实施进展。
2. 本报告是应上述决议要求编写的，报告发表的今年适逢几个重要纪念日——联合国成立 75 周年，《北京宣言和行动纲要》通过 25 年，安全理事会第 1325 号决议通过 20 年。实现性别平等、增强妇女女童权能仍然是联合国使命的核心。因此，北京会议特别申明性别平等主流化是实现性别平等和增强妇女权能的一项重要重要的全球战略。
3. 本报告在《全系统行动计划》、联合国国家工作队相应的性别平等记分卡和其他公认数据来源的基础上，审视了性别平等主流化方面的进展和趋势。¹

二. 推进联合国系统性别平等议程

A. 性别平等和可持续发展

4. 性别平等主流化仍然是实现性别平等和增强妇女女童权能的关键战略。虽然全世界面临威胁妇女女童进步的前所未有的挑战，但各方不断重申性别平等和可持续发展之间不可分割的联系。
5. 《北京宣言和行动纲要》执行情况审查评估报告(E/CN.6/2020/3)显示，妇女和女童取得了重要进展。但在某些领域，性别平等似乎停滞不前，甚至出现了倒退。因此，联合国系统必须加倍努力，支持联合国并应请求支持会员国的性别平等变革成果，包括结合《2030 年可持续发展议程》把性别平等系统地纳入主流。
6. 在联合国系统一级，2019 年联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)为秘书处的机构间妇女和性别平等网，对 2014 年至 2019 年期间联合国系统执行《行动纲要》的情况进行了审查。即将发表的一份报告表明，在此期间，联合国实体的干预措施主要侧重于消除暴力侵害妇女行为；改变歧视性的社会规范；改善获得优质教育的机会和增加妇女的政治参与。一些实体还注重改善获得性和生殖健康及权利的机会。联合国系统对金融普惠、数字包容、促进性别平等减少灾害风险和基本服务以及基础设施等领域的关注相对较少。
7. 2016 年以来，经社理事会一直在关于性别平等主流化的年度决议中确认，性别平等和增强妇女女童权能是各项可持续发展目标取得进展的基础。² 因此，在启动实现可持续发展目标行动十年之际，理事会可以在敦促联合国系统，包括各

¹ 包括来自联合国可持续发展集团信息管理系统的数据和信息。

² 见经济及社会理事会 2016 年至 2019 年关于性别问题主流化的各项决议(第 2016/2、2017/9、2018/7 和 2019/2 号决议)。

机构、基金和方案，加快支持各级促进以性别平等方式执行《2030 年可持续发展议程》方面发挥关键作用。

8. 在外地一级，联合国系统在国家 and 区域性别平等专题小组成员的支持下，继续开展工作人员能力建设举措。这些举措除其他外包括性别平等基本培训、把性别观点纳入联合国可持续发展合作框架主流、性别平等以及联合方案中的可持续发展目标和性别平等。

B. 加强组织改革促进性别平等

9. 2019 年 12 月，性别平等筹资问题高级别工作队指出，联合国系统性别平等筹资仍然不足，如果不对性别平等产出进行投资，成果仍将难以实现。工作队的建议为克服当前差距、加强性别平等资源基础提供了切实可行的方法，包括通过在实体和国家工作队两级实施性别平等自动标识系统。2020 年，将尽一切努力加快所有实体的实施工作。

10. 作为重要优先事项，联合国系统继续强调本组织实现性别均等。截至 2020 年 1 月 1 日，联合国秘书处全职高级主管实现性别均等——90 名女性和 90 名男性，比 2017 年设定的目标日期提前了两年。联合国系统还在非外地地点的实体中，努力实现 2028 年各级性别均等的目标。在实地，尤其是维持和平特派团，这一挑战仍然存在。因此，为了支持秘书长的全系统性别均等战略，高级主管作为工作组的一部分，继续审议支持这些环境中性别平等的紧急措施和政策。每个实体各司其职。作为对秘书长战略的回应，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)为联合国系统制定了有利环境指南，以促进更加多样化、包容和相互尊重的工作环境。

11. 防止性骚扰和滥用权力也仍然是重要优先事项。³ 过去两年实施了多项解决性骚扰问题的措施，包括求助热线、专门调查人员和联合国系统内部调查性骚扰举报的规程，以及防止联合国系统内部性剥削、性虐待、性骚扰行为人被重新雇用的“明查”筛选系统。此外，秘书长 2019 年 9 月颁布了歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用权力应对政策。该政策旨在确保秘书处全体工作人员和编外人员得到有尊严、受尊重的待遇，并提高对他们在维护工作场所不受任何形式歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用权力方面作用和责任的认识(见 [ST/SGB/2019/8](#))。去年，经过广泛协商，包括通过大使级反性骚扰之友小组，颁布了新的《防骚扰，包括联合国活动中的性骚扰，行为守则》。去年，管理和问责框架及其职权范围和相关指导意见，阐述了驻地协调员预防应对性剥削性虐待的责任。此外，要求国家工作队把收到的任何举报“实时”通知驻地协调员。驻地协调员还通过联合国发展协调办公室发出年度致管理当局函，证明所有性剥削性虐待案件都已得到处理，国家一级的联合国工作人员完成了所有强制性培训。

³ www.unsystem.org/content/addressing-sexual-harassment-within-organizations-un-system。

C. 把性别平等纳入业务活动的主流

1. 把性别平等纳入国家一级规划和联合国方案规划的主流

12. 新的《联合国可持续发展合作框架》(前《联合国发展援助框架》)的推出,为把性别平等纳入国家工作队工作主流提供了一个重要切入点。性别平等是共同国家分析和《合作框架》的强制性指导原则之一。此外,《合作框架》内部指导规定,⁴ 性别平等必须与达到性别平等记分卡规定的最低标准。

13. 截至 2019 年,72%的《联合国发展援助框架》都有性别平等的具体成果。大约五分之二联合方案报告了对目标 5 性别平等的关注。其中,大约一半是单独、针对具体性别的方案。⁵ 性别暴力是针对具体性别的联合方案中最常见的领域,其次是增强妇女女童经济和(或)政治权能,以及性和生殖健康及权利。这些领域通常有两个重点,即同时为性和生殖健康及权利以及性别暴力提供基本服务。

14. 联合国系统继续支持各国政府通过跨部门立法、政策和方案推进性别平等和增强妇女女童权能。值得注意的是,国际人口与发展会议二十五周年产生了《内罗毕声明》,载有超过 1 200 项旨在促进性和生殖健康及权利的承诺。为克服现有指导和工具的差距,联合国艾滋病病毒和艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、妇女署、世界卫生组织(世卫组织)和世界银行的六成员伙伴关系,发布了一份指导报告,即《促进性、生殖、孕产妇、新生儿、儿童和青少年健康方面的性别平等》。

15. 结合联合国残疾人权利伙伴关系并根据《联合国残疾包容战略》,在六个国家实施了联合国促进残疾妇女权利联合方案,举措涉及与议员、媒体、司法部门和国家妇女机构的合作。此外,由艾滋病署、开发署和妇女署与艾滋病感染者全球网络共同召集的采取行动消除一切形式艾滋病病毒相关污名化与歧视全球伙伴关系,强调了性别不平等对感染艾滋病病毒妇女女童污名化和歧视的影响。

2. 把性别平等纳入人道主义、和平与安全支柱的主流

16. 2019 年为机构间常设委员会发布了第一份性别问责框架报告,目前正在着力把性别平等视角纳入人道主义应对措施。⁶ 常设委员会在报告中,审查了各机构在全球和国家两级遵守 2017 年批准的《人道主义行动中性别平等和增强妇女女童权能政策》的程度。报告注意到,常设委员会成员在不同程度上坚持了性别平等承诺。虽然报告的结果表明,90%的人道主义需求概览纳入了某种程度的性别分析,56%在至少一半的分组中使用了性别和年龄分列数据,但同时使用两种数据仅有 46%。人道主义应急计划在应对人道主义需求概览确定的性别平等优先事项方面也往往不一致。2019 年推出了 2018 年《人道主义行动性别平等手册》

⁴ https://unsdg.un.org/sites/default/files/2019-10/UN-Cooperation-Framework-Internal-Guidance-Final-June-2019_1.pdf。

⁵ 联合国可持续发展集团。信息管理系统。

⁶ 可查阅：<https://interagencystandingcommittee.org/iasc-reference-group-gender-and-humanitarian-action/iasc-gender-accountabilityframework-report>。

的阿拉伯文、英文、法文和西班牙文在线版。不稳定、暴力冲突和人道主义危机日益复杂、旷日持久，影响到更多的人，阻碍了妇女和女童的进展(见 E/CN.6/2020/3)。同时，关于妇女、和平与安全、人道主义行动和难民权利的规范性框架，继续加强性别平等、可持续发展与和平的联系。因此，联合国正在优先采取更加有力的行动，把性别平等、妇女与和平与安全承诺更好地纳入各项举措(见 S/2019/800)。

17. 政治和建设和平事务部和和平行动部等实体正在实施新的性别平等和妇女、和平与安全政策；安全理事会妇女、和平与安全非正式专家组作为针对具体情况的性别和冲突分析的可靠渠道，为安理会的决定提供信息，并在特派团高级主管中更多地考虑分析结果的执行情况。联合国通过维持和平行动倡议，重申了妇女、和平与安全议程作为衡量维持和平行动效力的八大优先支柱之一的核心地位，所有过渡规划现在都要以全面、联合的人权和促进性别平等的分析为依据。⁷

3. 性别数据和统计

18. 2019 年，性别统计机构间专家组继续支持性别统计的编制和使用，特别是与性别分列和针对具体性别的可持续发展目标指标有关的统计。在国家一级，联合国实体支持把性别观点纳入国家统计发展战略，支持开展纳入关键性别组成部分的人口、人口与健康调查，以及针对具体性别，包括性别暴力的调查和时间使用调查，并支持改善性别数据的努力。但是，为了更好地衡量性别平等方面的进展，仍需克服重大的数据收集和监测挑战(见 E/CN.6/2020/3)。

三. 全球和国家两级性别平等主流化/性别平等的问责

19. 联合国系统在实体和国家工作队层面的性别平等主流化问责，仍然是推进性别平等和增强妇女权能的关键。

20. 2019 年进行了联合国系统促进性别平等和增强妇女权能最新问责框架的第二轮报告，该框架由《全系统性别平等行动计划》2.0 和性别平等记分卡组成。两个框架于 2018 年更新，纳入了关于可持续发展目标背景下规范和发展成果的新指标，并加强了实体和国家两级的整体一致性。

21. 值得注意的是，2019 年，报告《全系统行动计划》2.0 和性别平等记分卡的数量有所增加。2019 年，又有两个实体和 17 个国家工作队提交了报告，显示越来越多的部门接受这两个框架作为全系统问责机制的效用。

22. 应联合国大会第 67/226 号决议的要求，联合检查组 2019 年评价了《全系统行动计划》作为全系统业绩监测和问责工具的有效性、附加值和影响力。联合检查组在审查报告(JIU/REP/2019/2)中发现，《全系统行动计划》已经证明是推动性别平等主流化的催化剂，是跟踪全系统进展和全系统成就的有效框架。审查报告还认为，需要进一步努力加快《行动计划》的进展，特别是在人力和财政资源方

⁷ 海地展现了联合国系统承诺把性别平等纳入综合战略框架主流并促进妇女在各级进行充分有效参与的初步成果。

面，这是一个战略领域，体现了对性别平等主流化最明显的承诺。最后，由于《全系统行动计划》进行的是自我评估，《审计报告》提出了关于实体质量保证和提高透明度的建议。因此，2019 年实体报告卡现在可在妇女署网站上查阅。⁸

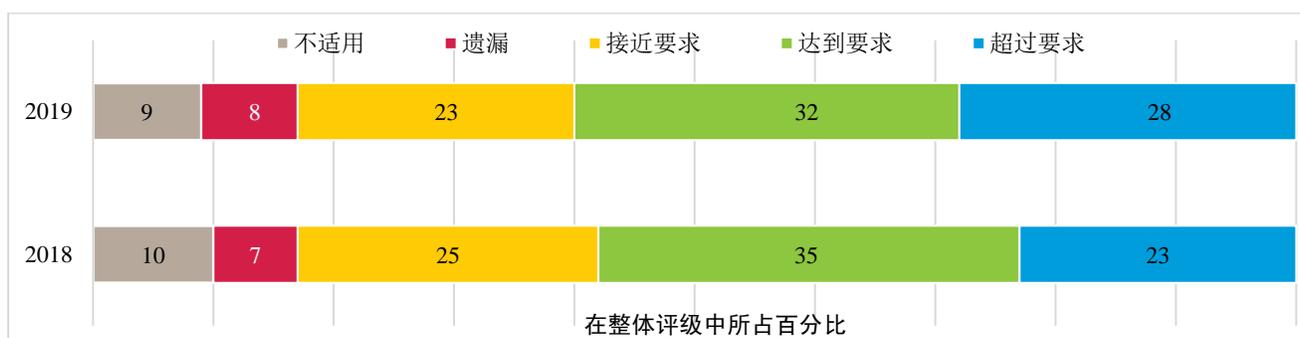
23. 作为质量保证的一部分，妇女署全系统行动计划服务台审查所有报告的完整性和准确性。为确保自我评估的完整性，要求各实体提供证据，证明《全系统行动计划》技术说明中概述的每个指标评级。2019 年，服务台建议改变 13% 的评级，并要求为 22% 的解释提供更多的证明文件。各实体接受了服务台建议的 73% 的修改。

A. 实体层面问责制：全系统计划 2.0

24. 2019 年，包括秘书处及其司厅在内的 68 个实体，⁹ 即 94% 的联合国实体，报告了全系统行动计划 2.0，高于近年来的 66 个实体和 2012 年头一年报告的 55 个实体。约 60% 的评级属于“达到要求”或“超过要求”一类(见图一)，较 2018 年增加了 2 个百分点，“超过要求”一类的评级增加了 5 个百分点。

图一

2018-2019 年联合国系统的全系统行动计划 2.0 整体评级



1. 对关于实体性别相关可持续发展目标成果全系统行动计划 2.0 指标的分析

25. 除了是问责框架外，全系统行动计划还促进加强全系统战略规划的协调，并确定在性别平等和增强妇女权能方面可实现协同增效之处。为此就解决差距和重叠问题及确定比较优势和改进机构间做法提出了建议。根据 2016 年四年期全面政策审查的要求，全系统行动计划 2.0 中的头三个指标涉及在目标方面内取得的成果(见大会第 71/243 号决议)。

26. 战略规划与性别相关的可持续发展目标成果。较 2018 年多出 5 个实体，即有 45 个实体(66% 的实体)报告已实现或有望实现其高级别成果。这些实体强调，能否成功有赖于：能力建设、与会员国的接触、通过机构间机制开展合作及政策

⁸ www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability/un-swap-results。

⁹ 未提交报告的实体包括：联合国裁军研究所；联合国社会发展研究所；暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室；全面禁止核试验条约组织筹备委员会。

宣传。在这些实体中有 17 个实体¹⁰ 专注于实现高水平的变革性成果。这些变革性成果包括组织规范、政策和标准的变更、落实法律和政策框架、消除影响两性平等的结构性障碍。

27. 对 2019 年成果的分析显示，联合国系统主要在社会经济和人权领域促进性别平等相关目标(关于贫穷的目标 1、关于和平与正义的目标 16、关于伙伴关系的目标 17、关于体面工作和经济工作的目标 8、关于减少不平等的目标 10)(见图二)。各实体显然仍有空间将性别平等纳入技术领域，并加强跨部门性别平等主流化。总共有 55 个实体将目标 5 纳入其主要战略文件，大多数实体将参与和领导政治、经济和公共生活作为目标(目标 5.5)，随后是重点关注消除一切形式的歧视(5.1)(见图三)。诸如机构间妇女和性别平等网络及全系统行动计划网络等机构间空间内的新伙伴关系将有助于对技术领域情况进行性别分析，可通过基础设施、数字或金融融入等手段有效解决新出现的性别不平等问题。

¹⁰ 管理战略、政策和合规部；政治和建设和平事务部；西亚经济社会委员会(西亚经社会)；国际农业发展基金；人权事务高级专员办事处；法律事务厅；负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室；联合国艾滋病规划署；联合国贸易和发展会议(贸发会议)；联合国开发计划署(开发署)；联合国人口基金(人口基金)；联合国儿童基金会(儿基会)；联合国减少灾害风险办公室；联合国内罗毕办事处；联合国项目事务厅(项目厅)；联合国大学；联合国妇女署。

图二

根据全系统行动计划 2.0 报告的给各项可持续发展目标做出贡献的实体数目



图三

根据全系统行动计划 2.0 报告的给可持续发展目标 5 的具体目标做出贡献的实体数目

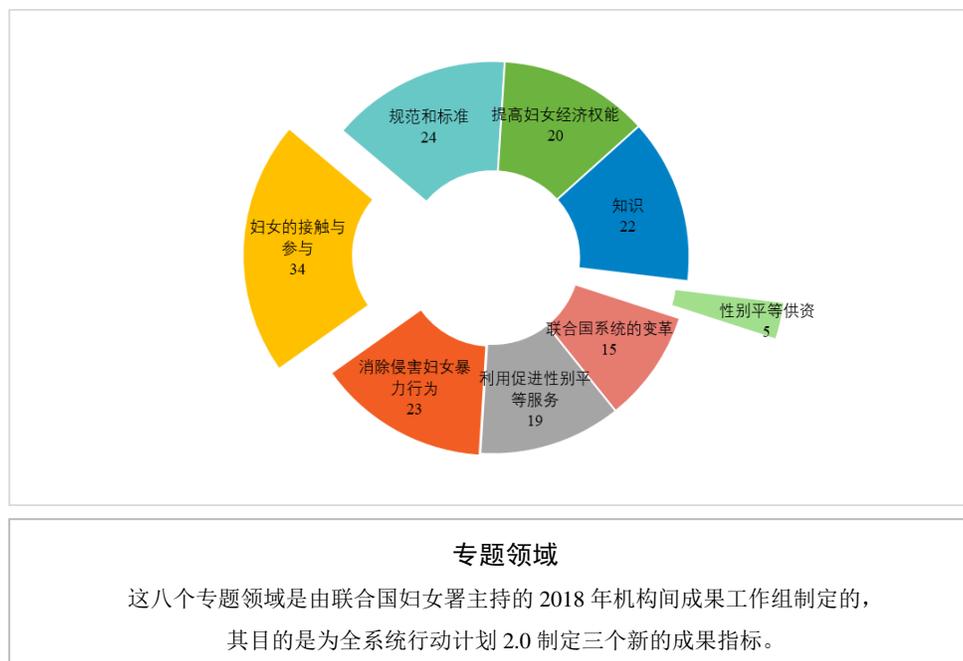


注：目标 5.1. 消除对妇女和女童的歧视；5.2. 消除对妇女和女童的一切暴力行为和剥削；5.3. 消除强迫婚姻和割礼；5.4. 重视无偿护理，促进分担家务；5.5. 确保充分参与领导和决策；5.6. 普遍享有生殖健康和生殖权利；5.A. 对经济资源、财产所有权和金融服务的平等权利；5.B. 通过技术增强妇女权能；5.C. 采用和加强促进性别平等政策和有执行力的立法。

28. 对主要专题领域的分析¹¹ (见图四)显示,与 2018 年类似,联合国系统在各个领域将性别平等观点纳入战略计划,更加强调妇女的接触和参与(34 个实体)。这一领域的工作涉及协助促进妇女参与选举进程,加强会员国促进性别公正的体制框架和法律框架,组织开展各国妇女机构的能力建设举措,以及让妇女有更多机会获得资金、进行创业及利用信息和通信技术。

图四

根据全系统行动计划 2.0 报告的 2019 年给每个专题领域做出贡献的实体数目



29. 重要的是,24 个实体(35%)报告在其战略规划文件中推广规范和标准,其中包括 16 个秘书处实体、4 个专门实体及 4 个基金和方案。由于实现变革性成果涵盖变更组织规范,因而促进规范工作彰显了各实体取得变革性成果的潜力。

30. 报告性别平等相关成果。2019 年,40 个实体(59%)达到或超过了该指标的要求,向其理事机构系统报告了性别平等相关高级别成果,并在其主要战略计划中使用了按性别分列的数据。根据理事会的决议,各实体继续监测和报告按性别分列的数据,以用于性别平等分析和促进增强妇女权能的战略。此外,一些实体采取以“不让任何一个人掉队”为重点的跨部门办法,将族裔、残疾、年龄和地理位置均列入其中。

¹¹ 作为变革理论的一部分,制定了一个专题领域类型,为联合国系统促进性别相关成果的工作提供一个总体框架。制度变革是指充分促进性别平等的联合国系统。获得促进性别平等的服务涉及支持权利持有人获得保健、水、住房、教育、自然资源、农业服务和粮食援助等服务。

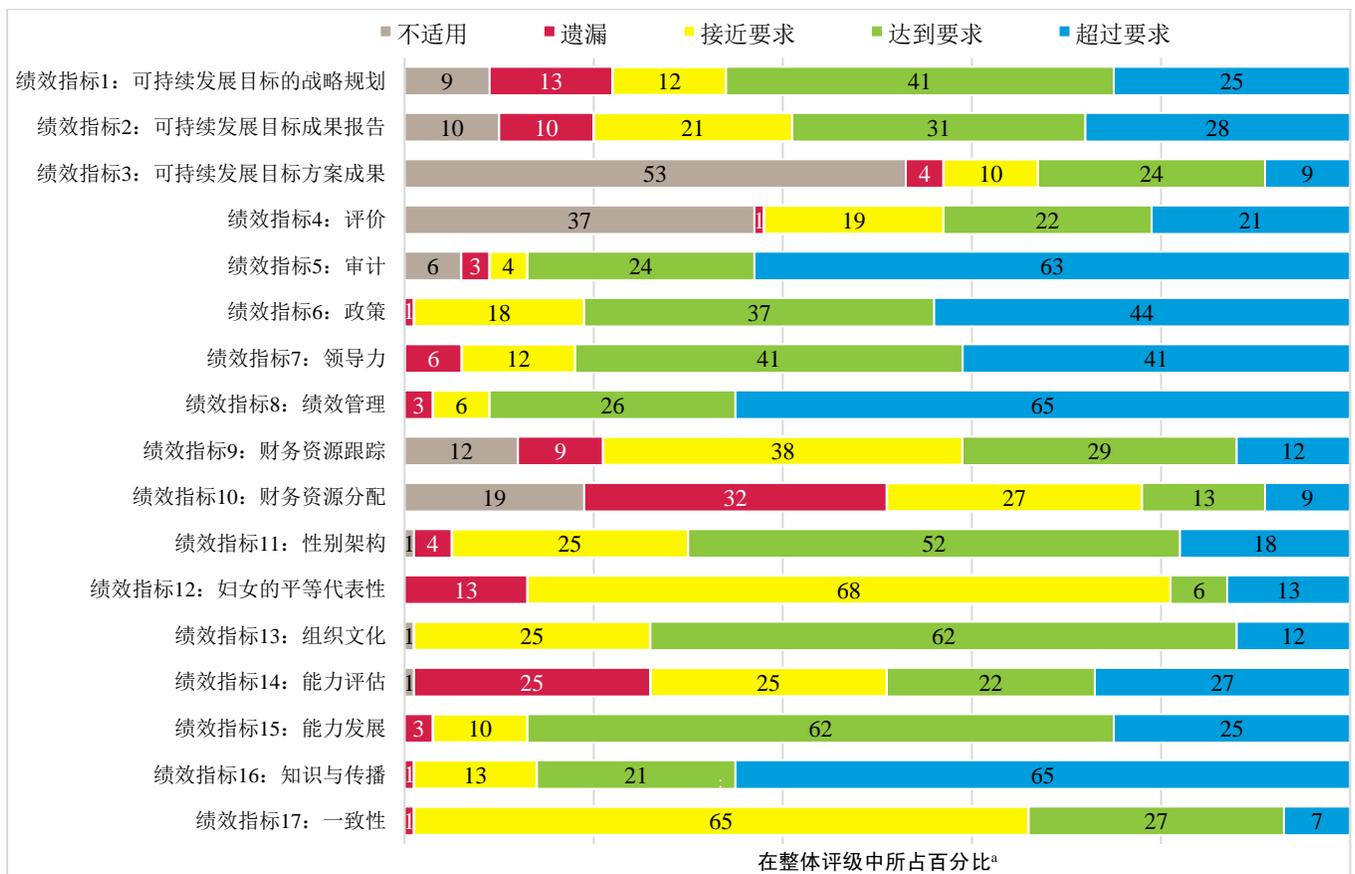
31. 战略计划中没有直接体现的与性别平等相关的方案成果。2019年, 69%的实体即 22 个实体¹² 达到或超过该指标的要求。超过要求的六个实体¹³ 报告称, 其致力于实现变革性成果, 将性别平等纳入基础设施或海事部门等由男性主导的部门, 与性别陈规定型观念和规范作斗争, 提高对侵犯妇女和女童权利的行为的认识, 致力于把不文明行为用作表明联合国各实体内部性骚扰和排斥情况的一个强有力的预测因素, 并将有罪不罚文化转化为正义和问责文化。

2. 对联合国系统 2018-2019 年的总体绩效进行比较分析

32. 图五列出了 2 按绩效指标分列的对所有各实体的 2019 年评级。表 1 按指标比较了 2018-2019 年期间的“达到”和“超过”评级。

图五

按绩效指标分列的 2019 年全系统行动计划 2.0 评级



^a 百分比被四舍五入到最接近的百分比, 总计为 100。

¹² 总共有 53% 的实体没有报告这一指标, 因为它们所有关于性别平等的工作都已纳入其战略计划。

¹³ 联合国全球传播部; 国际海事组织; 联合国监察员和调解事务办公室; 负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室; 儿基会; 项目厅。

33. 10 项指标记录了 2018 年至 2019 年期间的进展情况(见表 1): 审计、促进性别平等的绩效管理、能力发展、领导力、对性别平等相关可持续发展目标成果的战略规划、性别架构、能力评估、财政资源跟踪、一致性和妇女的平等代表性。

34. 如同 2018 年, 审计和促进性别平等的绩效管理属于最高绩效指标。在能力发展、性别架构、领导力和对可持续发展目标成果的战略规划等领域均取得显著成果。

35. 值得注意的是, 在 2018 年至 2019 年期间, 性别架构指标在满足和超过要求方面进展显著, 上升了 10 个百分点, 从 60% 增加到 70%。积极的方面是, 五个实体¹⁴ 报告加强了性别架构, 包括处于中心地位的性别平等小组和全组织范围的性别平等问题协调人网络或角色界定明确、时间分配充足并有足够资历的同等机构。

36. 尽管知识与传播、政策、组织文化和评价 2019 年的表现依然总体强劲, 但所有四项指标均略有下降。

37. 值得注意的是, 2018 年至 2019 年期间, 尽管合规水平相对较低, 但财政资源跟踪、能力评估、一致性和妇女平等代表性等一些历来薄弱的指标略有进展。然而, 财政资源分配略有下降。

38. 对表 1 就 2019 年全系统行动计划报告成果所做分析的补充见网络版附件, 包括具体实体的良好做法和既有经验教训(见 www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability/un-swap-results)。

表 1

2018-2019 年按指标分列的对全系统行动计划 2.0 “达到”和“超过”评级进行的比较分析

按 2019 年绩效排名的绩效指标领域	达到或超过要求的评级 总数百分比(省略数不适用) ^a			百分点差异	
	2019 年	2018 年	2012 年	2018-2019 年	2012-2019 年
审计	92	89	13	3	79
促进性别平等的绩效管理	91	88	59	3	32
能力发展	87	76	23	11	64
知识与传播	85	89	34	-4	51
领导力	82	80	不适用	2	不适用
政策	81	82	40	-1	41
组织文化	75	76	48	-1	27
对性别平等相关可持续发展目标成果的战略规划	73	66	不适用	7	不适用

¹⁴ 农发基金; 联合国裁军事务厅; 联合国防治荒漠化公约; 人口基金; 联合国工业发展组织; 联合国毒品和犯罪问题办公室; 世界知识产权组织。

按 2019 年绩效 排名的绩效指标领域	达到或超过要求的评级 总数百分比(省略数不适用) ^a			百分点差异	
	2019 年	2018 年	2012 年	2018-2019 年	2012-2019 年
性别平等架构	70	60	不适用	10	不适用
性别平等相关可持续发展 目标的方案成果	69	70	不适用	-1	不适用
评价	67	72	36	-5	31
性别平等相关可持续发展 目标成果报告	66	67	不适用	-1	不适用
能力评估	49	45	15	4	34
财务资源跟踪	47	46	22	1	25
一致性	34	31	77	3	-43
财务资源分配	27	31	7	-4	20
妇女的平等代表性	19	17	不适用	2	不适用

^a 表一中的百分比在计算时省略了“不适用”评级。百分比与图五中的百分比略有不同。

优势领域

39. 优势领域被定义为有 75%或更多的实体达到或超过要求的绩效指标。

40. **审计。**审计构成 2019 年的首位绩效指标。它增加了 3 个百分点，并且有 59 个实体(92%)达到或超过要求。秘书处各实体表现强劲，这是由于内部监督事务厅(监督厅)所获成就，这些成就推动取得进展。2019 年，监督厅对维持和平特派团进行了五次性别平等主流化和应对审计，提出了 35 项建议，以加强各项活动的性别平等应对能力。

41. **促进性别平等的绩效管理指标。**在该指标方面，有 62 个实体(91%)达到或超过要求，高于 2018 年的 57 个实体(88%)。值得注意的是，44 个实体(65%)超过了要求，2018 年增加了 20 个百分点。为了超过要求，各实体必须建立一个表彰促进性别平等和增强妇女权能的杰出工作的制度，例如联合国秘书长奖，其中包括性别均等类别的奖项。

42. **能力发展。**该指标继续势头强劲，从 2018 年达到或超过要求的 50 个实体(76%)增加到 2019 年的 59 个实体(86%)。增加 11 个百分点很可能是由于联合国妇女署培训中心提供的电子学习“我知道性别”课程的使用率增加。该课程现在是包括由人力资源管理厅管理的秘书处等 31 个实体的必修课。与 2018 年相比，课程覆盖率提高了 21 个百分点。截至 2019 年底，总共有 48 843 人参加了该课程。

43. **知识与传播。**2019 年，58 个实体(85%)达到或超过了要求，这意味着大多数报告实体系统记录和公开分享了关于性别平等和增强妇女权能的知识，和/或将性别平等纳入其传播计划，各实体越来越多地组织以改善性别平等和增强妇女权能为重点的活动，并积极倡导性别均衡的传播产品和社交媒体举措。

44. **领导力。**2019年,56个实体(82%)达到或超过了领导力指标的要求,比2018年增加了2个百分点。值得注意的是,2019年又有四个实体超过了要求,这表明经由全系统行动计划特定实体成果从组织顶层向更大范围的扩散,问责制和透明度有所提升。一些实体如今定期向其理事机构¹⁵报告全系统行动计划所获成果。参与诸如国际性别倡导者倡议之类可见度高的活动,在领导者中产生健康的同伴群体压力,并激发对性别平等的支持。

45. **政策。**尽管名义上下降了1个百分点,但这一指标的表现依然强劲,2019年有55个实体(81%)达到或超过要求。然而,单个评级类别显示,超过要求的实体下降了8个百分点。超过要求的前提条件是,各实体必须在高层履行具体的问责机制,以确保促进性别平等和增强妇女权能。该下降表明,对组织最高层实现性别相关任务的监督有所减弱。性别平等政策有助于构建问责制、把工作落到实处、推动采取行动并促进取得进展。

46. **组织文化。**2018年至2019年期间,该领域的表现仍然停滞不前,50个实体(75%)继续达到或超过要求。尽管如此,各实体启动了若干良好做法,包括对工作人员福祉和工作文化展开调查,用额外全薪特别假作为现有休假政策的补充,并改进了母乳喂养/奶瓶喂养政策。¹⁶

有待改进的方面

47. 有待改进的方面被界定为绩效指标显示50%或不到50%的实体达到或超过要求。

48. **财政资源跟踪。**虽然又有四个实体达到或超过要求,但目前只有28个实体(47%)属于这些评级类别。积极的方面是,超过要求的8个实体¹⁷落实了质量保证机制,并将所获成果用于影响战略规划和预算分配。表现最佳者共同主持了性别平等筹资问题高级别工作队¹⁸内的工作组,并基于既有经验教训向其他人提供支持。八个实体¹⁹落实了获取预算外资源的跟踪系统,并增强了提供深入信息的商业智能工具。

49. **财政资源分配。**该指标略有下降,减少了4个百分点,降至27%,即15个实体达到或超过要求。性别平等相关任务的财务基准在各实体间差异很大,从资源总额的2%到70%不等。为提升该领域的绩效,需要有共同的方法来规划现有

¹⁵ 包括:农发基金;国际电信联盟(国际电联);开发署;人口基金;世界粮食计划署。

¹⁶ 以下机构的良好做法:秘书处;人口基金;国际电联。

¹⁷ 西亚经社会;国际贸易中心;联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅);负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室;人权高专办;联合国艾滋病规划署;开发署;人口基金。

¹⁸ 联合国-西亚经社会和开发署及联合国妇女署。

¹⁹ 政治和建设和平事务部;维和行动部;联合国亚洲太平洋经济社会委员会(亚太经社会);国际劳工组织(劳组织);联合国资本发展基金(资发基金);联合国志愿人员组织;贸发会议;联合国训练研究所(训研所)。

财政资源并确定适当财政基准。一种良好做法是，一些实体²⁰ 给每个性别平等标识类别建立了不同的财务基准。

50. **能力评估。**与能力发展指标相比，该指标进展甚微，达到和超过这两类总共增加了四个百分点。性别平等和增强妇女权能方面的能力不足是影响提升绩效和领导力的主要制约因素之一。少于一半的实体(33 个)对所有相关工作人员的能力进行全实体评估。相反，几个实体的性别能力评估树立了值得效仿的标准。²¹ 良好做法包括全组织范围的工作人员调查、性别能力和学习需求。

51. **妇女平等代表性指标。**该指标增加了 2 个百分点，有 13 个实体(19%)实现了妇女在所有专业职等的平等代表性。令人鼓舞的是，大多数实体(46%或 68%)制定了在今后五年达到所有专业级别要求的计划。

52. **一致性。**该指标略有进展。约有 34%的实体达到或超过要求，比 2018 年增加了 3 个百分点。同行评议数量的增加是取得该进展的原因。2019 年，15 个实体报告开展了同行评议。预计 2020 年将继续取得进展，该年将另有 29 个实体计划进行同行评议。为推动有更多的同行评议，联合国妇女署更新了其同行评议指南。

B. 联合国国家工作队层面的问责：联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡

53. 就性别平等记分卡做出报告的联合国国家工作队数量总体上有所增加，从 2012-2015 年的 23 个增加到 2016-2019 年的 48 个。2019 年，33 个国家工作队开展了性别平等记分卡活动，其中 17 个国家工作队编写了定期综合报告，这要求评估所有 15 项业绩指标并制定行动计划；16 个国家工作队编制了年度进展报告，其中纳入了一些指标，以对照基线业绩体现逐步改善的变化，其中还报告了他们根据性别平等记分卡定期报告结果而编制的行动计划的执行情况。

54. 性别平等记分卡全面评估的目的是为制定合作框架(前联合国发展援助框架)提供有价值的信息。因此定期开展此类评估，并建议在合作框架的规划阶段进行。

1. 2016-2019 年联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡定期综合报告分析

55. 2019 年，17 个国家工作队开展了全面定期评估。预计共计 37 个国家工作队将于 2021 年 1 月开始实施新的合作框架，这意味着其中约一半的国家工作队在 2019 年开展了这项工作。这比 2016-2018 年度有所增加，当时每年报告的国家工作队数量在 7 至 13 个之间。然而，国家工作队的数量仍然相对较少，这突出表明需要协同努力，根据性别平等记分卡《框架和技术指南》，以及《合

²⁰ 西亚经社会；国际贸易中心；人道协调厅；负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室；联合国艾滋病规划署；人口基金。

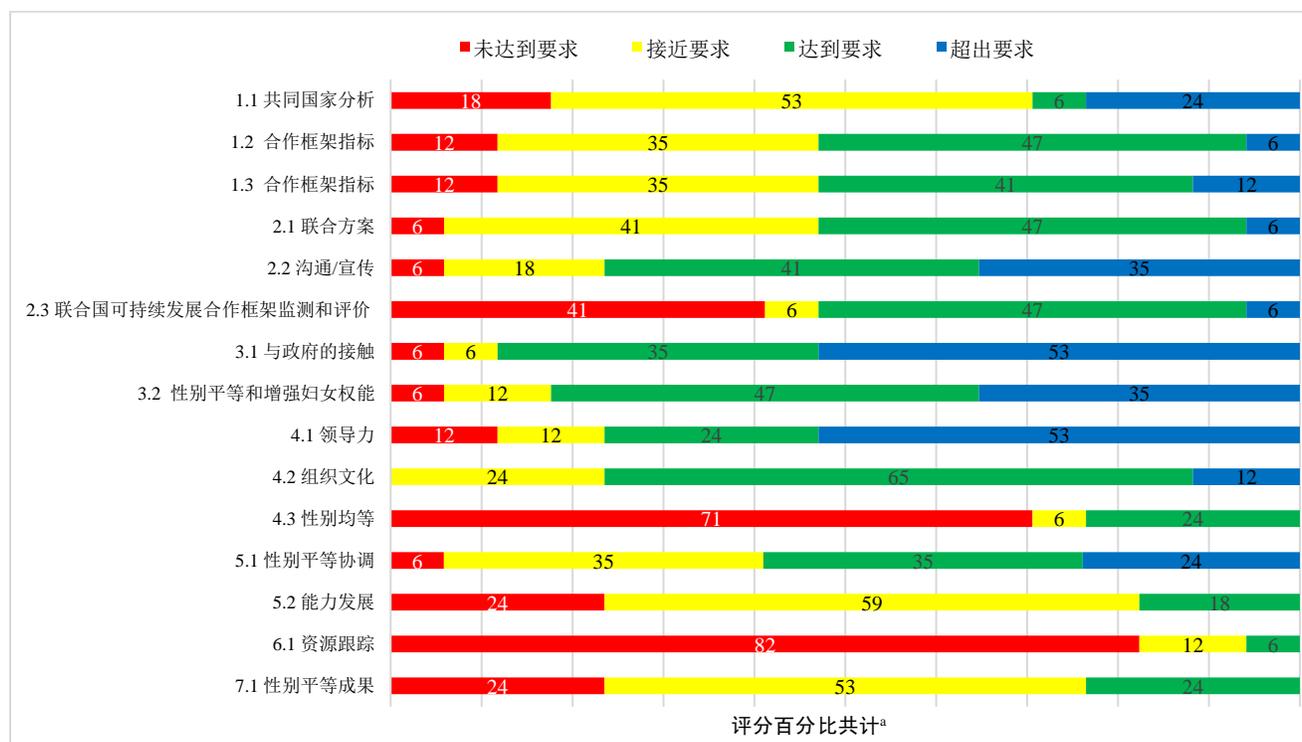
²¹ 包括以下实体的评估：大会和会议管理部(大会部)；全球传播部；维和行动部；拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)；亚太经社会；粮食及农业组织(粮农组织)；国际农业发展基金(农发基金)；世界粮食计划署。

作框架内部指南》的再次确认，在合作框架规划阶段使国家工作队的定期报告系统化。

56. 2019 年，国家工作队在三个指标方面的表现最好(见图六)，即与政府的协作和接触、与民间社会组织的协作和接触、沟通和宣传。

图六

联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡 2019 年定期报告得分情况，按业绩指标分列



^a 百分比被四舍五入到最接近的百分比，总计为 100。

57. 与政府就性别平等和妇女赋权问题进行合作和接触。共计 88% 的国家工作队 (15 个) 达到或超过业绩要求。

58. 与性别平等民间社会组织的合作和接触。共计 82% 的国家工作队 (14 个) 达到或超过业绩要求。

59. 沟通和宣传涉及性别不平等领域。共计 76% 的国家工作队 (13 个) 达到或超过了业绩要求，其中“消除性别暴力 16 天运动”是被提及最多的联合宣传活动。

60. 另一方面，2019 年，以下三项业绩指标最需要改进：为性别平等主流化提供资源、性别平等主流化方面的能力、性别平等方面的成果。

61. 为性别平等主流化分配充足资源并跟踪。只有 12% 的国家工作队 (2 个) 报告了至少一次关于性别平等标志的能力发展活动，只有 6% (1 个) 还制定并实现了与性别平等有关的财务目标，从而达到了最低要求。

62. **联合国国家工作队具备充分的性别平等主流化能力：**虽然 59%(10 个)的国家工作队在 2019 年至少举办了一次机构间性别能力发展活动，但只有 18%(3 个)的国家工作队还制定了能力发展计划，或在国家工作队新人员入职材料中纳入了关于性别平等的内容。值得注意的是，没有一个国家工作队超出最低业绩要求。

63. **联合国方案在农村地区为性别平等做出重大贡献。**只有 24%的国家工作队(4 个)达到要求，实现或继续按计划实现发展援助框架中的所有性别平等成果。

64. **在人员配置方面实现性别平等。**只有 24%的国家工作队(4 个)在实现性别平等承诺方面展现了积极趋势，多数(71%，12 个)国家工作队缺乏性别平等监测机制。

65. **资源分配和跟踪。**值得注意的是，报告达到资源分配和跟踪要求的一个国家工作队达到(10)或超出了(4)所有其他业绩基准。相反，报告未达到资源分配和跟踪要求的国家工作队更有可能在总体上达不到要求，没有一个国家工作队报告在实现成果方面达到最低要求。

2. 2016-2018 年与 2019 年期间国家工作队业绩比较

66. 在表 2 的分析中，重点介绍了 24 个国家工作队在 2016-2018 年和 17 个国家工作队在 2019 年报告的业绩之间的比较，以说明累积分数的变化，探讨相对于相同的全球最低要求，在业绩方面的差异和相似之处。总体而言，2019 年国家工作队业绩最强和最弱的领域与 2016-2018 年相同：伙伴关系表现最好，特别是在与政府的协作和接触方面；在资源分配和跟踪方面表现最差，2016-2018 年，24 个国家工作队中只有 1 个达到或超过了业绩要求，2019 年 17 个国家工作队中也只有 1 个。

67. 总体而言，与 2016-2018 年相比，2019 年报告的国家工作队在 8 项业绩指标方面的总体业绩提高了 6%以上(见表 2)。业绩指标提高幅度最大的提高了 15 个百分点或更多，其中包括发展援助框架监测和评价、沟通和宣传、领导力、与民间社会的接触。

表 2

2016-2019 年国家工作队全系统行动计划各指标的“达到”或“超过”评级情况

业绩指标按业绩排名	总评级		
	2016-2018	2019	2016-2019 累计
3.1 与政府的接触	100	88	94
2.1 联合方案	78	53	65
4.2 组织文化	75	77	76
3.2 与民间社会的接触	67	82	75
1.2 发展援助框架成果	65	53	59
4.1 领导力	58	77	45
2.2 沟通和宣传	50	76	63

业绩指标按业绩排名	总评级		
	2016-2018	2019	2016-2019 累计
5.1 性别平等协调	50	59	54
1.3 发展援助框架指标	43	53	48
7.1 性别平等成果	33	24	29
1.1 共同国家分析	22	29	26
2.3 发展援助框架监测和评价	22	53	37
4.3 性别均等	13	24	17
5.2 能力发展	13	18	15
6.1 资源跟踪	4	6	5

68. 发展援助框架监测和评价工作对照性别平等方面的计划成果衡量进展情况。与 2016-2018 年的 22%相比，2019 年共计 53%的国家工作队达到或超过了最低要求，增加了 31%。

69. 沟通和宣传涉及性别不平等领域。达到或超过最低要求的国家工作队增加了 26%，从 2016-2018 年的 50%增加到 2019 年的 76%。

70. 国家工作队领导层致力于倡导性别平等。与 2016-2018 年的 58%相比，2019 年共计 77%做出报告的国家工作队达到或超过了最低要求，增加了 19%。

71. 与性别平等民间社会组织的合作和接触。共计 82%的国家工作队(14 个)达到或超过了业绩要求，比 2016-2018 年提高了 15 个百分点。

72. 相比之下，只有 56%的国家工作队达到或超过了 2019 年联合方案业绩指标的要求，比 2016-2018 年联合国国家工作队报告的 78%下降了 25 个百分点。这一调查结果反映了有关联合方案的总体国家情况，2019 年有 3 个国家，而 2016-2018 年只有一个国家没有任何联合方案。

73. “达到”或“超过”业绩指标的国家工作队比例没有明显变化，2016-2019 年期间占 41 个国家工作队的 49%。这表明，当针对业绩较弱的领域做出适当投资时，国家工作队总体上很有可能改善业绩。

74. 在支持性别平等和增强妇女权能的组织文化这一业绩指标上继续表现强劲，77%的国家工作队达到或超过了最低要求。但若仔细审视，会发现男性和女性工作人员在评价这一指标时看法存在差异，男性倾向于在不论性别、性别认同或性取向平等对待人员的问题上给出更积极的评分。

3. 2019 年年度进展报告

75. 2019 年，在编写 2016-2018 年性别平等记分卡定期全面报告的 24 个国家工作队中，首次有 16 个编写了年度进展报告。与定期报告中确定的基线相比较，做出报告的国家工作队 2019 年在以下业绩指标方面最显著地改善了业绩：沟通和宣传、性别平等协调、性别平等主流化方面的能力。

76. 涉及性别不平等领域的沟通和宣传。在这一指标上，10个国家工作队实现了最大的业绩改善。6个国家工作队在“影响国家工作队性别平等和增强妇女权能情况的性别平等协调机制”方面的业绩有所改善。5个国家工作队分别提高了在两项指标上的表现，分别衡量国家工作队是否在性别平等主流化方面建立了充分能力，以及衡量性别平等变化的合作框架指标。

77. 另一方面，在报告的国家工作队中，5个国家工作队在联合方案业绩指标方面、3个国家工作队在性别均等方面、2个国家工作队在与政府接触方面、1个国家工作队在资源方面出现业绩下滑(在2016-2018年报告的所有24个国家工作队中，只有这一个国家工作队以前达到了这一业绩指标的最低要求)。

78. 总体而言，在为改善业绩采取行动投入最多的领域，业绩有所改善。报告在方案编制、监测和评价领域采取行动的国家工作队数量最多(15个)，大多数行动具体涉及通过沟通和宣传解决性别不平等问题，性别暴力是联合沟通中报告最多的主题。

79. 相比之下，只有11个国家工作队采取行动改善资源分配和跟踪方面的业绩，大部分限于联合国国家工作队性别平等标记方面的培训。由于2016-2019年期间提交的定期全面报告还表明，财政资源分配和跟踪是联合国国家工作队性别平等主流化方面业绩的最薄弱领域，需要作出更多协调一致的努力，以影响联合国在这方面的业绩。

80. 综上所述，这些结果突出表明，需要更加集中关注薄弱领域的业绩改进，并需要采取协调一致的行动，以加强和保持国家工作队在性别平等主流化方面的业绩。

C. 来自实体一级的结论和国家工作队问责制框架

81. 2017-2018年期间统一更新了全系统行动计划和性别平等记分卡，以建立覆盖整个联合国系统的全面问责框架，并能够比较总部和国家工作队层面的业绩。

82. 2019年报告的结果表明，各个层面的优势和劣势都有相似之处，因此普遍存在机遇和挑战。在领导力方面的结果相同，82%的实体达到或超过了总部层面的要求，76%的实体达到或超过了国家工作队层面的要求，这表明这两个框架都是促进高级管理人员问责制的催化剂。国家工作队和总部一级实体在组织文化方面也达到了类似水平，76%的国家工作队达到或超过要求，74%的总部一级实体达到或超过要求。

83. 分析显示，在机构层面实现或正在实现至少一项总体成果的实体比例(66%)远远高于国家工作队层面的水平(24%)。尽管如此，72%的发展援助框架都有性别平等方面的具体成果，这表明，如果重新加以关注，国家工作队也可以实现在机构层面取得的成就。

84. 为促进性别平等和增强妇女权能跟踪和分配资源在全系统仍然处于薄弱状态。在2019年报告的所有33个国家工作队中，只有一个建立并达到了与性别平等有关的财务目标，在实体总体层面只有15个实体建立并达到了此类目标。资

源配置是战略规划和决策的核心。如果不加大关注，确保为性别平等提供充足资金，联合国系统就不太可能为《2030年议程》充分做出贡献。强制性国家工作队性别平等标志的引入应该会改善国家层面对这一全系统重点工作的关注。

四. 差距和挑战

85. 联合国系统继续推动在将性别观点纳入全球、区域和国家各级政策、方案和专题问题的主流。尽管如此，仍然需要进一步努力，包括加快执行《2030年议程》，以及需要提供数据、分析和资源，以此作为进展的基础。

86. 特别是，数据仍然不足。在53项针对性的可持续发展目标指标中，约有五分之一缺乏性别数据，17项目标中有6项完全缺乏针对性的指标，这表明需要进一步做出投资，缩小性别数据和性别分析方面的差距，确保为妇女和女童实现平等。

87. 此外，如前所述，妇女在数字化包容和获得基础设施等重要工作领域仍然需要得到更多关注，这种情况令人关切，特别是考虑到这两方面都有潜力减轻气候变化对妇女和女童的负面影响。连通性使妇女有能力减轻气候变化的影响，获得可持续的基础设施改善了她们在经济和社会方面的福祉。

88. 在人道主义领域，尽管在解决性别不平等方面取得了一些进展，但依然存在重大挑战。在《人道主义需求概况》中，性别分析和按性别与年龄分列的数据仍然无法获得，或者以不一致的方式采用。在所有地方、所有层面，在所需的性别平等能力方面都存在明显差距。

89. 尽管在根据全系统行动计划2.0制定性别平等政策方面取得了进展，但仍有20%的实体缺乏此类政策，还有一些实体需要更新政策。分析表明，有性别平等政策的实体达到或超过的指标数量平均是没有政策实体的两倍。为了推动实现性别平等主流化，性别政策需要采取综合办法，将领导力、方案优先事项、资源和能力结合起来。

90. 关于全系统行动计划2.0和性别平等记分卡的报告表明，大多数实体和做出报告的国家工作队在将关于性别平等的高级别成果纳入其战略规划文件方面取得了重大进展，但资源分配和跟踪仍然是薄弱领域，是有效为妇女和女童交付成果的障碍。在向前迈进的过程中，需要加强战略规划与资源规划的一致性，加强促进性别平等的财政目标和跟踪能力，包括性别平等标记方面的能力。

91. 虽然有所增加，但报告性别平等记分卡情况的国家工作队比例仍然较低，这是令人关切的问题。由于在做出报告的国家工作队中，只有四分之一达到了将性别平等分析纳入共同国家分析方面的性别平等记分卡最低要求，仍然迫切需要为此类分析促进能力发展。

92. 关于资金筹措，根据性别平等筹资问题高级别工作队的建议，加强对性别平等的财政投资问责将使整个联合国系统受益。根据为加强影响而进行明智和持续

投资的原则，性别平等主流化的供资需要灵活、可预测，与“行动十年”的宏伟目标相称。

五. 结论和建议

93. 根据所列的优先事项，联合国系统继续加大努力，将性别观点纳入所有政策和方案的主流，包括通过最新的全系统行动计划 2.0 和联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡等问责框架。这一综合办法有助于联合国系统在可持续发展目标的背景下，在实现性别平等成果方面更加有效、更有凝聚力、更加负责。

94. 需要按照到 2030 年实现可持续发展目标的“行动十年”，贯穿发展、人道主义与和平轴心，为加强联合国系统性别平等主流化提供大力支持和采取行动，以改善联合国系统所有层级的表现。根据本报告的调查结果，我建议请联合国系统，包括专门机构以及各基金和方案考虑以下建议：

(a) 继续在《2030 年可持续发展议程》中加强性别主流化和性别平等战略成果，加强全系统共同方法，报告“行动十年”期间在性别方面对可持续发展目标的贡献；

(b) 加强最高级别的领导和承诺，包括通过驻地协调员，在各个组织以及机构间和系统机制中加强对性别平等主流化和性别平等问题的领导和承诺，支持全面实施问责制框架，包括联合国全系统行动计划 2.0 和最新的联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡；

(c) 加强对性别平等数据编制、性别平等分析和性别统计使用的投资，以确保有效和加速执行可持续发展目标和指标，使全球妇女和女童受益；

(d) 在人道主义行动、和平与安全行动和发展合作的各个环节加强对性别平等主流化的投资和问责，包括执行现有的性别政策，将所有工作人员(包括管理层和高级领导层)的基本性别培训制度化，并对工作人员能力进行投资，以大幅度加强性别分析，包括共同国家分析；

(e) 继续系统、积极地将性别视角纳入各自任务范围内的所有专题领域，以及性别视角尤其薄弱或缺乏的新兴问题和技术领域，如与目标 7、9 和 11 有关的金融包容、数字包容、减少灾害风险、基本服务和基础设施；

(f) 根据联合检查组的建议，通过制定政策和定期向联合国系统各组织的立法和(或)理事机构报告成果以及为提高遵守业绩要求的能力而采取的战略和措施，加强执行全系统行动计划的性别平等主流化问责框架；

(g) 鼓励联合国各组织和国家工作队通过更好地协调对成果的承诺、能力建设举措和财政资源分配，以整体性的方式保持在执行全系统行动计划 2.0 和性别平等记分卡方面取得的进展；

(h) 加强综合支持，确保将性别平等和增强妇女权能作为独立的优先事项和贯穿各领域的问题纳入联合国国家工作队战略规划进程、框架和指导意见，通过

驻地协调员和国家工作队发挥领导作用，确保联合国可持续发展小组在性别平等记分卡中商定的最低要求为制定共同国家分析和合作框架提供信息；

(i) 为性别平等主流化投入充足财政和人力资源，使之与实体针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；

(j) 根据性别平等筹资高级别工作队、2030年可持续发展议程筹资战略和可持续发展目标数字筹资工作队的建议，协调内部系统和流程，以更好地支持为性别平等筹资，包括确保性别平等在这些努力中充分主流化，并在集合资金和创新融资机制的设计中纳入性别平等标记；

(k) 在整个联合国系统，包括在秘书处推进建立和落实统一的性别平等标记，并加强国家工作队关于纳入 UN-Info 系统的性别平等标记的报告，为性别平等和增强妇女和女童权能方面的拨款设定财务目标；

(l) 根据《联合国系统有利环境准则》，为所有人员落实工作场所灵活性、关爱家庭政策和行为标准，以加快并保持进展，在机构和国家层面支持性别平等全系统战略。