



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
2 April 2012  
Chinese  
Original: English

供进行讨论

联合国儿童基金会

执行局

2012 年度会议

2012 年 6 月 5 日至 8 日

临时议程 \* 项目 4

### 儿童基金会性别平等工作进度报告

#### 摘要

本报告根据执行局第 2011/13 号决定提交，该决定除其他外请儿童基金会在执行局 2012 年度会议上按照中期战略计划提出其性别平等工作进度报告。本报告可结合执行主任的年度报告 (E/ICEF/2012/3) 及其数据附录阅读。

\* E/ICEF/2012/9。



## 导言

1. 对儿童基金会为纳入性别平等和性别主流化所做的努力进行的评估表明，在过去两年里，已建立了若干重要的基本制度，包括大力加强领导层的承诺、问责制以及进展监测系统和数据。工作人员一级的认识和理解水平有所提高，侧重于性别问题的方案活动在许多区域和部门内部以及部门间大量涌现。但同时存在着重要的局限性和挑战：重新校准、深化衡量和监测；探索持续推动资源投资和利用的渠道；加强各级领导的承诺。工作人员不仅需将性别平等和主流化视为理想理念，还需掌握具体技能和应用，以期通过更广泛的方案活动落实这些理念。作为儿童基金会工作的一项核心内容，培养技能和能力、利用资源扩大并深化性别平等，仍然是个严峻的挑战。

2. 儿童基金会将关注焦点再次放在公平上；这使得性别平等成了持续探讨的中心议题，即如何识别关键瓶颈和障碍，如何创造有利环境为所有儿童尤其是最弱势和最边缘化儿童取得成果。聚焦于公平为应对依然存在的差距并在近期成果基础上将性别平等融入儿童基金会的工作提供了一次独特的机会。

3. 本报告第一节提供了《儿童基金会实施性别平等战略优先行动计划》(2010-2012 年)(以下称为《战略优先行动计划》)的背景。第二节描述了本组织在执行《战略优先行动计划》方面取得的进展；它基于 2011 年提交给执行局的儿童基金会性别平等工作进度报告中列明的基准数据，概述了 2011 年在实现《战略优先行动计划》所列基准方面取得的收获及遇到的挑战。第三节研究促进或阻碍性别平等成果实现以及本组织在未来工作中应当考虑的关键要素。第四节概述了今后的道路，鉴于儿童基金会完成了现在的《战略优先行动计划》并开始制订新的行动计划，应考虑到某些有助于完成这项工作的重要机遇和程序。

## 一. 背景

4. 自 2010 年 5 月性别平等及增强女孩和妇女权能政策更新以来，儿童基金会一直根据此项政策执行《三年期性别平等战略优先行动计划》。此项战略优先行动计划确定了八个改革领域，旨在将儿童基金会改造成一个致力于促进性别平等的优秀组织：(a) 问责制和战略框架；(b) 能力和知识；(c) 领导、影响和宣传；(d) 编制方案；(e) “说到做到”（儿童基金会体制做法）；(f) 伙伴关系；(g) 财政资源；以及(h) 通信。该计划涵盖了儿童基金会工作的各个方面，包括在紧急和发展情况下开展的工作，以及宣传和行动。落实《行动计划》的责任应由本组织各部门承担，自该计划启动以来，各区域办事处和总部各部门都报告了其执行情况。由政策和实践司司长担任主席的性别平等工作队负责监测《行动计划》的执行情况，并向执行办公室及全球管理小组报告。

5. 《行动计划》确认了八个改革领域的多项基准，并依据这些基准监测工作进展和业绩。本报告所呈现的数据和信息基于本组织为监测其业绩而出台的各种机制和工具。

6. 儿童基金会还参加了《联合国全系统行动计划》的试点工作，落实由联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)领导的行政首长理事会的性别平等和增强妇女权能政策。现有的监测机制将为本组织依据已确定的业绩标准有效开展报告工作提供便利。2012年2月，儿童基金会与妇女署合作组织了一次特别会议，讨论儿童基金会工作人员报告试点经验和改善报告框架问题。《联合国全系统行动计划》有望通过加强整个联合国组织对性别平等各个方面的关注，为儿童基金会的《战略优先行动计划》提供补充。

7. 2012年是执行《行动计划》的最后一年，因此将开展审查工作，在性别平等工作队监督下，审议《行动计划》执行期间取得的进展和遇到的挑战，以期制订一份新的行动计划。与当前的《行动计划》一样，新计划也将通过协商进程制订，届时将动员本组织所有部门参与，以落实和加强自主权及承诺。

## 二. 执行《战略优先行动计划》方面的进展情况

### 2011年性别平等参与活动重点

8. 在《行动计划》执行的头一年(2010年)，主要工作是建设系统、数据收集机制和工具。2011年的工作重点为，确保其有效使用。主要重点领域包括：保证国家方案文件的质量；保持对国家方案性别审查的机构投资；改善性别分析；提升工作人员对性别平等政策的熟悉程度；推广性别平等政策的应用；确保“性别平等标码”得到有效应用；以及加强性别问题在业绩审查中的纳入程度。为此推出了新工具和指南，以进一步提升工作人员的能力。为了确保增强敏感性和问责制，与区域和国家办事处共享信息，也是2011年《战略优先行动计划》执行的关键要素。各区域办事处获悉了按照《战略优先行动计划》基准取得的进展情况，以鼓励它们更加关注需进一步努力加速取得进展的领域。

9. 儿童基金会继续与性别平等领域其他机构和组织尤其是妇女署建立伙伴关系。儿童基金会与联合国发展集团性别平等问题工作队密切合作，改善国家一级性别平等方面的成果业绩。另外，儿童基金会与“国际计划”组织密切合作，该组织是一家致力于促进女孩权利的牵头组织，目前，儿童基金会正在参加“因为我是女孩”倡议。

10. 对依据《战略优先行动计划》基准收集的数据和信息进行审查表明，2011年在促进性别平等方面取得了一些显著成就。不过，部分领域进展平稳，有待进一步努力，以期到2012年底达到部分基准。

## 衡量与基准

11. 在制订《行动计划》过程中，确立了 19 项基准以跟踪进展情况。设定数量有限的衡量尺度(大多数为定量衡量尺度)，是在资源、系统或工作人员能力负担不会过重的情况下，在全组织收集行动计划重要方面数据的一种务实做法。尽可能利用现有机制，如国家办事处年度报告或全球跟踪系统，进行数据收集和分析。同时，国家办事处年度报告中增加了监测问题，并且设置了新机制，如性别主流化自我评估调查，以收集相关数据。很多衡量工作已经得出数值，正在对《战略优先行动计划》进展情况进行分析。不过，随着这些基准在不同时间点提供连贯、可信信息的能力日益明显，一系列挑战将相继出现。

12. 到目前为止，19 项基准中有 13 项已在本组织内部投入使用。这意味着评估其余 6 项基准的数据尚无法获得。这些基准往往是需要通过现有机制——主要是部门、国家或区域报告——进行跟踪的衡量尺度。收集这 6 项基准的相关数据遇到的定义和逻辑挑战一直难以克服。在能够提供数据的 13 项基准中，质量参差不齐，其中几项仍需进一步精练。几项标码的趋势数据提出了定义和解释方面的具体挑战，这表明，要使这些基准具有意义，除采用更加精心界定的定量衡量尺度外，可能还需采用更加广泛的定性工具。要想阐明造成正在发生的转变以及这些转变的质量和深度的潜在原因，此类信息也不可或缺。今后儿童基金会将确定最佳选择，以确保基准可提供连续、健全和更加定性的信息，同时又不会过度消耗时间和资源。

13. 巩固八个改革领域的基准方面的结论可归为以下三大类：(a) 体制制度、规范和程序；(b) 工作人员能力；以及(c) 将性别问题纳入方案。

### A. 体制制度、规范和程序

**国家方案性别问题审查：跟踪方面取得了进展，但区域差异和行动计划的跟进工作必须得到解决**

14. 继 2006 年发布方案指导之后，2009 年发布了一项执行指令，请儿童基金会代表确保在每个方案周期至少开展一次国家方案性别问题审查。自此以后进行的审查次数有了大幅增长。截至 2011 年，在最近四年里，在全部国家方案中有 72% 获得了性别审查，达到了中期战略计划中设定的目标，即到 2013 年至少有 70% 的国家方案获得性别审查，并接近于《行动计划》中设定的基准，即到 2012 年至少有 75% 的国家方案获得性别审查。图 1 提供了按区域分列的国家方案性别审查细目。

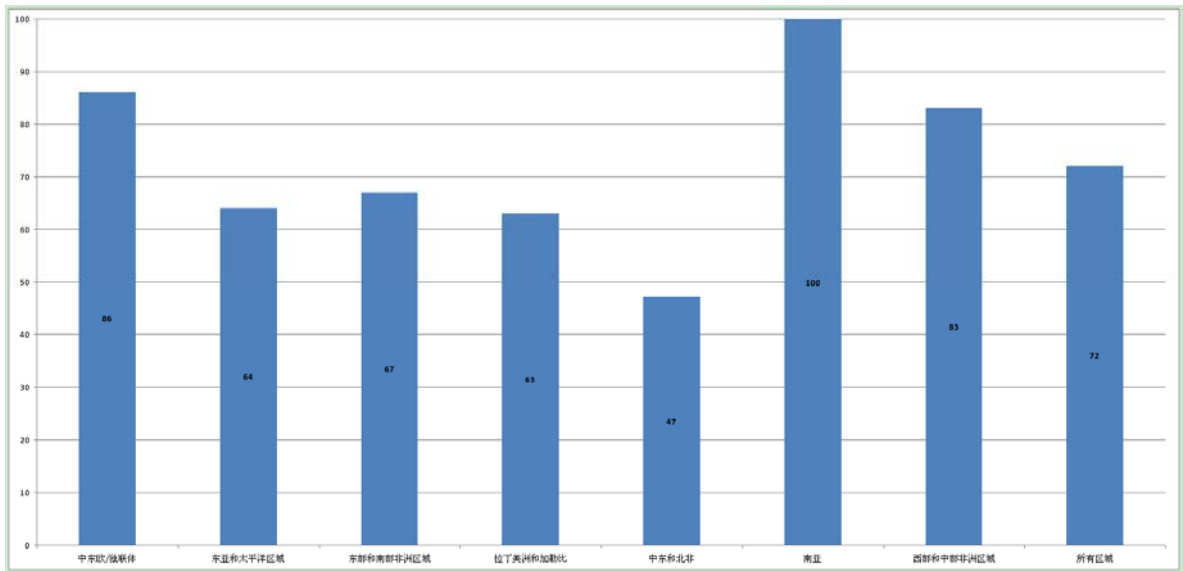


图 1：按区域分列在过去四年进行了性别审查的国别方案所占百分比

15. 年度报告数据表明，南亚在确保进行国家方案性别审查方面做得尤为突出，所有国家均完成审查。在中东欧和独联体以及西部和中部非洲区域，大部分国家方案也进行了性别审查。其他区域，尤其是中东和北非应做出额外努力，在这些区域，进行性别审查的国家方案数量略低于半数。

16. 国家办事处通过制订行动计划，贯彻落实性别审查结论和建议，以改进国家方案性别主流化方面的业绩。部分办事处还组织了性别问题培训讲习班，培养工作人员能力，并寻求性别问题方面的外部专业知识，以将这些行动计划投入使用。

17. 然而，制订行动计划和贯彻落实性别审查建议未得到系统开展。2011 年 10 月，制作了性别审查核心指南与工具包，以协助国家办事处推进这一进程，将行动计划和监测框架的制订纳入性别审查进程中。指南与工具包基于国际劳工组织(劳工组织)性别审计模型，通过协商和批判性分析，试图在国家办事处建立两性平等倡议的机构自主权，并通过在参与式自我评估方法框架内开展团队建设、信息分享和反思，深化性别平等方面的组织学习。为了更好地确保贯彻落实建议，指南与工具包还提出了进行审查的战略时间点，并与中期审查等国家方案审查进程联系起来。正在为国家办事处制订其他指南，目的是，当各办事处决定开展外部独立评估或参加执行联合国发展援助框架(联发援框架)或联合国国家工作队(国家工作队)的联合性别审查时，与核心指南工具包一并使用或取代核心指南工具包。

## 国家一级对性别平等问题的管理支持：难以通过现行措施确定

18. 性别平等大都列在南亚及东亚和太平洋区域国家办事处国家管理小组议程上，平均每年有约 3 个议程项目明确关注性别平等或性别主流化。在东部和南部非洲、拉丁美洲和加勒、西部和中部非洲，平均有两个议程项目关注这一领域。2011 年，性别平等成为儿童基金会代表发表公共声明的主要话题，其中拉丁美洲和加勒比最多，这一年该区域国家办事处有近 13 份声明，紧随其后的是南亚，该区域国家办事处有约 8 份公共声明，然后是西部和中部非洲，有 7 份声明。这些基准需要进一步精炼，因为议程项目或声明的性质可能比数量重要得多。新的行动计划将寻求定性信息，并将增加深度，为当前收集的定量数据提供背景；这将有助于更好地理解儿童基金会代表的声明以及国家管理小组会议上讨论的性别平等问题的本质，并评估其潜在影响。

## 性别平等标码：资源分配目标已实现，但区域和部门差异仍令人关切

19. 去年，即 2011 年，是儿童基金会“性别平等标码”在区域和国家办事处执行的第一个满年。“性别平等标码”基于中期成果对这一目标的预期贡献大小，跟踪为推进性别平等或增强女孩和妇女权能而做出的财政分配和支出。应用“性别平等标码”要求对照一个从“0”（预计不会明显促进性别平等）到“3”（作为首要成果目标促进性别平等）的四级分类表，对各方案预算供资的中期成果进行评分。第一年进行了审查，以评估评级的准确性。基于这一评估，修订了“性别平等标码”指南，并开发了额外资源，以协助工作人员应用“性别平等标码”。另外，目前正在对作为首要目标推进性别平等所取得的成果的影响进行分析，以确认采取何种行动来提升儿童基金会持续实现性别平等成果的能力。

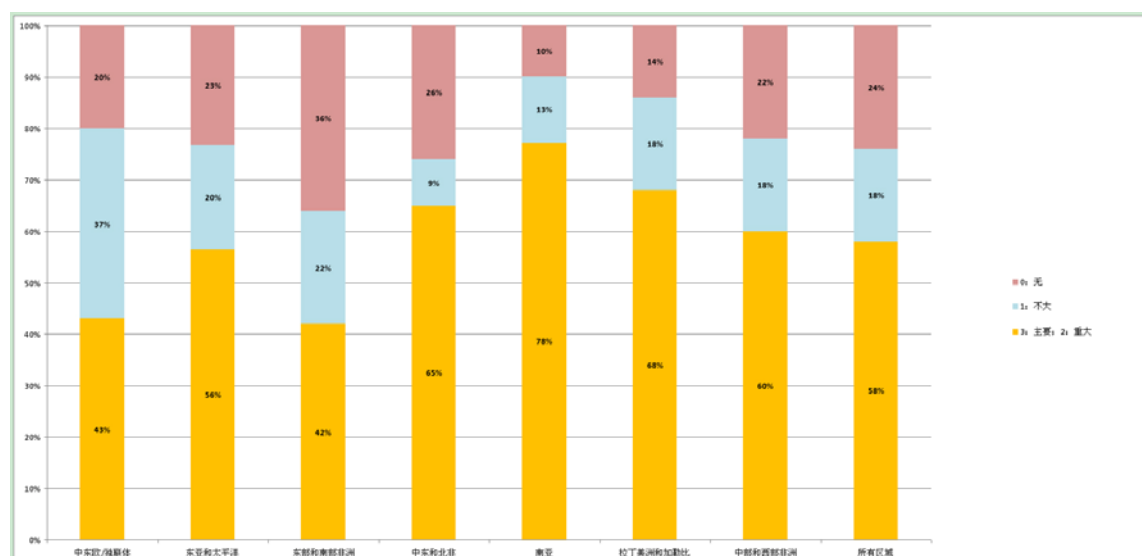


图 2：基于性别平等标码评级的方案预算拨款区域细目

20. 根据基于性别平等标码的数据,《行动计划》的目标——确保至少半数方案预算资助的中期成果对实现性别平等做出“主要”或“重大”贡献(2级和3级)<sup>1</sup>——已经实现(50%)。根据儿童和妇女情景分析得出的结论,采用“性别平等标码”有助于提升对“确保通过中期成果解决性别关切”的重要性的认识。不过,必须注意的是,方案预算资助的中期成果中仅有11%被评定为“对性别平等做出主要贡献”,有30%的中期成果被评定为“对性别平等未做出任何贡献”。另外,各区域的进度参差不齐,部分区域已超过了确定的目标(南亚67%的中期成果对性别平等做出了贡献,西部和中部非洲则为66%),而其他区域,例如中东欧/独联体(39%)及东部和南部非洲(41%)需进一步努力才能达到预定目标。

21. 在推进性别平等或增强女孩和妇女权能的支出方面,据评估,2011年,58%的方案预算支出对性别平等成果做出了主要或重大贡献。2012年《战略优先行动计划》的目标是,75%的方案预算支出对性别平等成果做出贡献。这一指标也存在着区域差异,一个区域超过目标(南亚,78%),部分区域接近目标(美洲和加勒比,68%,中东和北非,65%),其他区域大大低于这一目标(中东欧/独联体,44%,东南非,42%)。对于部分区域而言,支出格局与性别审查进度相符,而对其他区域来说,情况并非如此。这一领域需通过定性数据进一步探究。

22. 中期战略计划的关键成果领域——其中期成果方面的支出比例持续较高(60%以上),被确认为对性别平等做出主要或重大贡献——往往集中在三个焦点领域:教育、艾滋病毒和艾滋病及儿童保护。一直未对性别平等做出主要或重大贡献的关键成果领域是儿童营养和健康,这也是儿童基金会工作的两个最大技术领域。不过,可喜的是,共有问题和政策主导型活动方面的支出表明,将性别平等作为重要或主要关注点的活动支出比例较高(50%或以上)。人道主义反应及供水用水和环境卫生活动的某些关键成果领域也表明,50%及以上支出用于推进性别平等。同时,在大部分关键成果领域,在支出中将“性别平等”作为主要关注点往往比较罕见,仅5个关键成果领域超过了20%这一门槛,仅1个关键成果领域超过了40%这一门槛。

23. 儿童基金会继续支持落实机构间常设委员会(机构间常委会)的性别平等标码,以跟踪全球和国家两级对具有性别敏感性的人道主义行动的资金分配情况。与机构间常委会、性别能力常设项目合作,儿童基金会就性别平等标码为总部和区域办事处工作人员组织了五次系列培训讲习班;国家办事处一级的培训工作正在进行。

<sup>1</sup> 这些是将“推进性别平等或增强女童和妇女权能”作为主要目标或为这一目标做出重大贡献的成果。

### 重要任务和业绩评估：性别尚未作为重要构件形成制度化

24. 在儿童基金会性别主流化自我评估年度调查中，三分之一的答卷人指出，他们的重要任务中专门提及性别主流化。这表明，同 2010 年相比已有所改善，2010 年的比例为 24%，不过，这一数字远远低于目标值，即到 2012 年 80% 的工作人员报告称，他们明确关注了性别主流化。另外，调查中仅有 6% 的答卷人指出，他们与上司详细探讨了性别平等问题，这一比例与 2010 年相同。当向上司提出这一问题时，仅 12% 的工作人员指出，他们在业绩审查期间与上司详细探讨了性别平等问题，这表明，自 2009 年以来没有变化。儿童基金会将评估，根据这一基准业绩较差是否归因于这一概念在调查中的定义和衡量方式，除自我报告外，是否需采取另外一种手段，以更加准确地评估这一领域的进展，或者，是否需采取具体措施，培养担负监督职责的工作人员的能力，从而为下属确立和制订性别任务，并评估他们的业绩。

### 工作人员配备中的性别平等：整体趋势喜人，但在 D1 和 D2 级需加大努力

25. 儿童基金会专门设立了高级管理人员配备目标，即到 2013 年，“在全球 P5 及以上级别中，女性工作人员占比 50%”。性别均等由“高级工作人员审查”通过审议高级工作人员任命情况进行监测。虽然妇女在高级职位 (P5 及以上) 上任职人数仍然不足，不过，在实现性别均等方面取得了一定的进展，另外，当前的趋势表明，50% 这一目标可在 2013 年前实现。2006 年，仅 38% 的高级职位由妇女担任；现在，这一比例已增至 43%。然而，D1 和 D2 级的进展不容乐观：在过去五年里，妇女在 D1 级的占比基本上未变，仍为 41%，D2 级的性别均等方面的进度不平衡，妇女占比由 2008 年的 41% 增至 2009 年和 2010 年的 45%，但 2011 年又降至 38%。

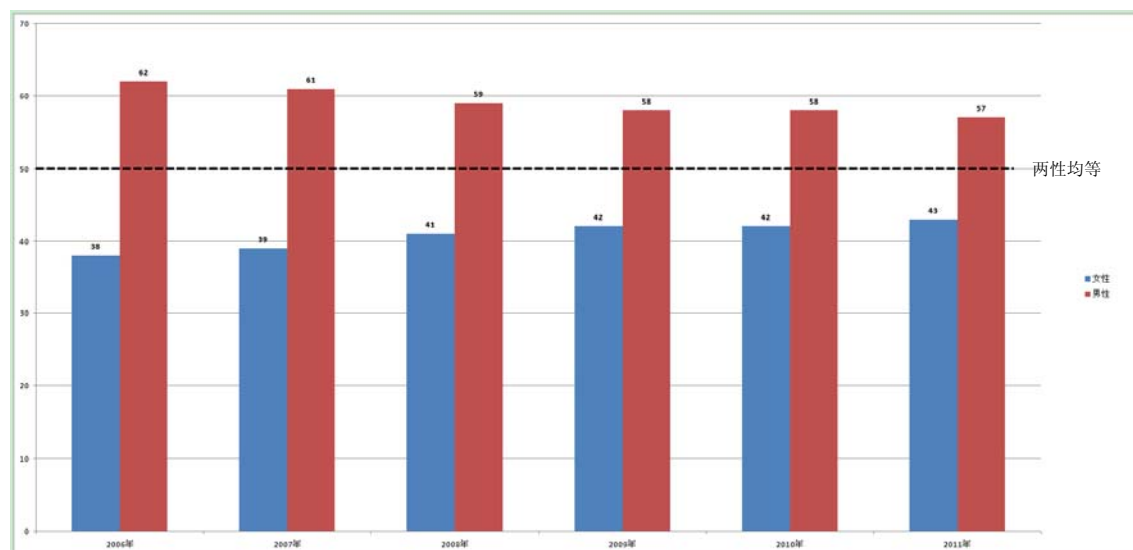


图 3：男性和女性工作人员在高级职位上 (P5 及以上) 的百分比

工作人员对性剥削和虐待所做的应对：进展不均和区域差异

26. 根据秘书长《关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公告》(ST/SGB/2003/13)和机构间常委会在这一领域的相关执行准则，儿童基金会在《战略优先行动计划》中为所有国家办事处设立了一项基准，即到 2012 年设立机制，应对儿童基金会和执行伙伴的工作人员遇到的性剥削和虐待情况。东部和南部非洲区域进步最大，21 家国家办事处中有 18 家现已推出各种机制，此前一年则为 14 家。与前一年相比，其他区域未出现重大变化，中东和北非区域近半数办事处、其他区域 60%至 70%的办事处推出了各种机制。<sup>2</sup> 需进一步努力，确保其余办事处遵守秘书长的公报以及其他现行准则。

B. 工作人员能力和技能

工作人员知识和能力：认识水平大幅提升，但技能和能力水平远远落后

27. 工作人员继续熟悉两性平等及增强女孩和妇女权能政策。2009 年，儿童基金会首次开展了工作人员性别主流化知识、能力及技能认识自我评估调查，仅 13% 的答卷人指出，他们熟悉当时的性别平等政策，39%报告称，他们对此有所了解。2010 年，继发布和宣传最新性别平等政策后，33%的答卷人称，他们熟悉该政策，48%的答卷人称，他们对此有所了解。2011 年，这些数字分别增至 44%和 49%，仅 7%的工作人员指出，他们不熟悉这项政策。对高级工作人员而言，这些数字增幅更大，60%报告称，他们熟悉这项政策，而 2009 年这一占比仅为 27%。高级工作人员中仅有 1%指出，他们不熟悉这项政策。

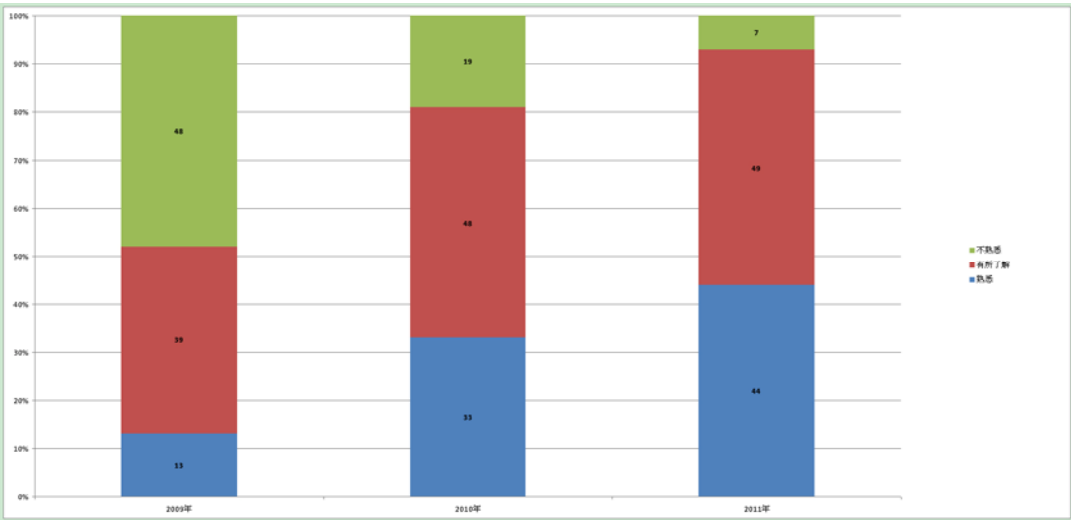


图 4：工作人员对儿童基金会性别平等政策的熟悉程度

<sup>2</sup> 儿童基金会在《2011 年执行局报告》中报告了儿童基金会性别平等工作进展情况 (E/ICEF/2011/10)，即南亚区域近 90%的国家办事处推出了各种机制。今年报告占比为 71%。这是因为阿富汗国家办事处 2010 年报告称已推出机制，而 2011 年报告指出他们只推出部分机制。

28. 此外，大部分工作人员指出，他们理解此项政策对其工作的意义。2010 年，62%的工作人员报告称，他们理解性别平等政策对其工作的意义；2011 年，这一比例增至 82%，达到了《行动计划》中设定的 80%这一基准。

29. 虽然工作人员似乎十分了解性别平等政策，但是，接受调查的近半数答卷人称，他们并不认为他们具备必要技能可以将性别问题纳入工作主流。自 2009 年起，这一占比基本上未变，这表明，需要执行新的战略，做出新的努力，以改善技能和能力。结构性转变，如在方案司内设置性别与权利股，堪称一项重要举措，有助于更多的工作人员近距离了解性别主流化实际应用的一手知识。

30. 目前，旨在提升工作人员知识和能力以促进性别平等成果的额外系统倡议正在进行之中。儿童基金会将机构间常委会性别问题电子学习课程放在了内网上，其中包括紧急部署一揽子措施课程副本。2011 年 3 月，由儿童基金会、开发署、人口基金和妇女署共同开发的电子学习入门课程“两性平等、联合国一致与你”正式启动。该课程对所有工作人员开放，它是报名参加儿童基金会方案流程培训讲习班的前提条件；到目前为止，近 300 名工作人员学习了这门课程。这一数字占国家和国际专业人员的 5%左右，远远低于 50%这一目标。目前，本组织正在评估妨碍更多人学习该电子课程的瓶颈，以确定应对这一问题的最佳战略：加强落实学习该课程的要求，提供奖励或将课程与其他方案编制和培训倡议联系起来。在此过程中儿童基金会也将咨询其他机构，借鉴他们的经验。

#### **性别平等问题同业交流圈：工作人员积极参与度仍然较低**

31. 开发计划署与儿童基金会联合推出的性别平等问题同业交流圈于 2010 年成立，这是一个在线平台，旨在便利儿童基金会工作人员交流和获得性别平等及性别主流化知识。自我评估调查中有约 20%的答卷人指出，在过去一年里，他们利用同业交流圈这一信息来源支持其在性别平等方面的工作。然而，363 名工作人员中热衷于参加同业交流圈的工作人员占比极低——仅为 2%，远远低于《行动计划》中设定的 25%这一目标。在新的行动计划中，需考虑制订相关战略，对积极投身于同业交流圈的工作人员增加激励、奖励和回报。

32. 儿童基金会紧急方案办公室继续维持和更新“两性平等与人道主义行动同业交流圈”。成员人数在缓慢而稳步地增长，同 2010 年的 190 人相比，2011 年成员人数达到 214 人，分别来自 58 个国家办事处和 6 个区域办事处。通过该同业交流圈，已分享了约 100 个两性平等工具和实地案例。

## C. 将性别问题纳入方案

**加入性别因素的部门分析：**在许多工作领域日益常见，但距离成为标准做法仍很远

33. 儿童基金会方案越来越多地在不同部门中进行性别分析。2005 年，在所有国家方案中仅有五分之一围绕家庭与社区关爱做法进行了性别分析，而 2011 年，近半数国家方案进行了这一分析。同样，在供水用水和环境卫生部门，一小部分国家方案 (23%) 进行了性别分析；然而，尽管如此，自 2005 年以来还是取得了巨大进步，当时仅有 6% 的国家方案进行了性别分析。不过需要加大努力，以确保在所有部门中更加系统化进行性别分析。对此，提升工作人员技能和能力至关重要；这可能要求在区域一级识别和外购性别问题方面的外部专门知识，为国家办事处工作队努力增强部门能力提供支助。

34. 教育部门在应对性别差距方面取得了巨大进步。发展中国家男女儿童的小学净入学率差距已缩小至 3 个百分点。据报告，近 70% 的国家教育部门计划中包含缩小性别差距的具体措施。然而，在过去五年里，对教育部门计划进行性别审计的国家仍占很低的比例，约为 20%，自 2009 年以来变化甚微。近 40% 的国家方案从性别平等角度对儿童保护问题进行分析，不过，所有儿童年龄段的儿童保护指标按性别分列数据的可得性仍然极低，仅 13% 的国家报告拥有按性别分列的相关数据。

**向消除对妇女歧视委员会报告：**开发了新工具、编写了新指南，但国家办事处的支持程度仍然较低

35. 儿童基金会与开发署、人口基金和妇女署合作，继续为联合国国家工作队（国家工作队）在会前工作组会议期间向消除对妇女歧视委员会报告提供便利。在其他机构提供产入的基础上，这四个机构共同编制了国家工作队准则，为国家工作队报告奠定基础。2011 年，10 个国家工作队向委员会会前工作组提交了报告。

36. 支持向委员会报告进程并贯彻落实其建议，为儿童基金会与政府和民间社会合作以突显影响女孩和妇女的问题并促进和保护其权利提供了重要的准入点。虽然儿童基金会参与编制国家工作队的报告，并在有些情况下领导了这一进程，但为近期各国向委员会报告的进程提供支助的办事处仍占较低比例，为 35%，自 2009 年以来没有变化。国家工作队报告准则正在简化，以方便报告的编制工作，目前正在采取措施，由国家办事处采取后续行动，并鼓励它们参与这一进程。

37. 儿童基金会与人口基金合作，为这两个组织的方案工作人员编制了促进者指南，其中阐述了如何在方案编制中应用《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。<sup>3</sup> 它展示了如何通过聚焦于选定主题领域的模块来促进妇女和

<sup>3</sup> 《〈儿童权利公约〉和〈消除对妇女一切形式歧视公约〉：在妇女权利与儿童权利之间建立联系》。

儿童权利：少女的人权；童婚；艾滋病毒和艾滋病；以及孕产妇死亡率。它还为如何与公约委员会合作以支持与妇女权利和儿童权利相关的国家法律、政策和优先事项提供了指导。

38. 为了促进年轻一代对《消除对妇女一切形式歧视公约》的认识，儿童基金会制作了小册子，<sup>4</sup> 以青少年喜闻乐见的语言概述了《公约》条款以及与人权相关的重要理念。小册子瞄准 13-18 岁青少年，鼓励他们了解《公约》以及它在促进女孩和妇女权利方面的意义。该出版物已译为法文和西班牙文，目前正通过区域和国家办事处发放给青少年。

### 三. 有利因素和今后的挑战

39. 在执行《国家计划》过程中，儿童基金会在促进性别平等方面取得了多项重要成果。本节将研究取得这些成果的某些主要因素、儿童基金会可继续依靠的因素以及本组织在这一领域的工作中仍要面对的、需通过制订新的行动计划应对的挑战。

#### 与合作伙伴协作

40. 儿童基金会在性别平等方面取得重要成果的一个关键因素就是，与联合国各机构、非政府组织及其他利益攸关方建立了战略伙伴关系。儿童基金会参加了一系列联合国国家一级的性别专题小组——在一些国家，如蒙古、塞拉利昂和土耳其等发挥牵头作用，担任性别专题小组主席——并参加一系列工作，以确保将性别平等观点纳入联发援框架。

41. 儿童基金会与其他机构一同在若干领域参加了联合方案和全系统倡议，其中最著名的是，应对暴力侵害妇女和女孩问题/基于性别的暴力以及倡导安全的城市。这些努力促使通过了保护暴力受害者的法律、政策和战略，并且增加了为寻求援助的妇女和女孩提供的服务。例如，在斯里兰卡，作为“联合国预防和应对基于性别的暴力联合方案”的合作伙伴，儿童基金会就“如何利用《预防家庭暴力法》支助受害者”为警官实施了培训培训员方案。国家办事处还协助开展了一场预防暴力侵害妇女行为媒体活动，以纪念消除性别暴力 16 日运动；该活动使得向警方举报暴力案件数量增加，同时，寻求支助的妇女人数也有所增长。

42. 与妇女署和人居署合作启动的“安全友好城市倡议”正处于初步实施阶段。该五年期方案的第一阶段涉及以下城市：大贝鲁特、杜尚别、马尼拉大都会、马拉喀什、内罗毕、里约热内卢、圣何塞和特古西加尔巴。此项社区领导的注重成果的方案有助于地方当局及妇女、青少年和儿童倡导者采取行动，提升居民的

<sup>4</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》——青少年简版。

安全感，预防和减少暴力，包括对妇女和女孩的性暴力和骚扰。潜在的干预措施包括：编制促进青少年和促进性别平等的预算和安全审计、女性领导的警察部队、改善和增加危险区域的照明、青少年和妇女主导的安全现况绘图、对目标城市的安全问题进行彻底的基准研究。

43. 今后面临的挑战是，向传统的性别平等问题“舒适地带”之外拓展伙伴关系，这既针对部门活动也针对各类伙伴。例如，这意味着在艾滋病毒和艾滋病、暴力和儿童保护以外的领域寻求部门合作伙伴。这也意味着向更加广泛的民间社会组织，尤其是私营部门伸出友谊之手，建立新的伙伴关系。

### 宣传活动的机构优势

44. 儿童基金会在有效突显儿童和妇女现状、倡导其权利方面的声望，也是在性别平等方面取得成果的一笔财富。例如，通过“联合国女孩教育倡议”以及与世界各国政府及其他伙伴在促进女孩教育方面所做的宣传活动，女孩入学和完成学业在全球多个国家得到支持。这对女孩教育领域优先事项的确立以及决策制定产生了影响。“联合国女孩教育倡议”通过开展广泛的活动，目前继续在全球 33 个国家积极发挥作用。在苏丹，儿童基金会向联邦教育部介绍了“联合国女孩教育倡议”，该倡议目前发挥领导作用，努力确保性别平等得到促进，特别是在农村地区、游牧社区和境内流离失所者营地。儿童基金会的宣传和方案支助促使女孩的毕业率提高了 30%，并使边缘群体的女孩小学升中学升学率出现增长。在卢旺达，“联合国女孩教育倡议”（在当地称为“女孩教育政策和战略计划”）参与起草学校卫生政策，确保其所有章节和组成内容都从性别平等视角得到分析，在起草过程中提供投入，并参加验证工作。现在，学校卫生政策（草案）的几项内容涉及女孩的重要问题，尤其是月经期管理，这已被确立为一个新的优先领域，旨在解决阻碍女孩出勤和学习的壁垒。

45. 儿童基金会参加了秘书长的“联合国制止对妇女暴力联合运动”，并与人口基金一同倡议废除残割和切割女性生殖器官等，以解决对妇女和女孩的暴力行为及有害做法。在肯尼亚，儿童基金会与人口基金及性别、儿童和社会发展部的联合倡议，促使 2011 年 9 月《禁止切割女性生殖器官法案》得到颁布。除保护女孩免受残割和切割女性生殖器官之害外，该法案还有助于预防与该做法有关的对健康有害的风险和后果。

46. 利用儿童基金会在宣传方面的专门知识，除教育和儿童保护部门外（在这两个部门儿童基金会在促进性别平等方面实力超强），在其他部门解决两性平等问题，是一个需要进一步关注的领域。另外，这一领域的良好做法和成功案例将在整个组织中更加广泛地分享，以便各办事处可以学习和借鉴其他国家和地区的經驗。

## 数据和信息分析和使用

47. 儿童基金会将重点放在支助各国收集和分析与儿童权利、儿童福祉相关的重要指标的数据上，确保这些数据按性别分列，以查明并解决性别差距和不平等问题。本组织对公平的关注亦为分析交叉形式歧视提供了额外助力，以更好地解决不同部门的性别不平等。然而，必须做出努力，以确保以更加系统的方式进行此类分析。

48. 虽然在收集、分析和使用按性别分列的数据和信息方面取得了巨大进展，<sup>5</sup>但挑战仍然存在。在某些情况下，缺乏按性别和其他因素分列的数据或者此类数据不可靠继续提出挑战。此外，在某些情形下，围绕所谓的敏感问题，如采取避孕措施和分娩收集数据可能较难。数据分析完成后，总是得不到利用，也未转化为方案行动。将采取措施，不仅收集和分析数据，还要确保数据分析以用户友好型格式得到广泛发布。另外，将做出努力，确保开展更多的定性研究，为定量数据和分析提供补充，以更好地为方案规划和发展提供依据。

## 承诺和问责制

49. 成功的关键因素是，儿童基金会高级管理层和政府伙伴对促进性别平等的承诺和支持。如上所述，在本组织，该承诺可以从高级管理层参与部分办事处的性别问题焦点小组、将性别平等问题纳入国家管理小组会议议程以及办事处负责人发表的声明中看出。多家办事处通过了性别平等战略和计划，为推进性别平等提供工作指导，并确保将性别问题更加系统地纳入儿童基金会援助的方案和行动主流。在中东和北非区域，推出区域性别平等战略以及将性别平等纳入区域管理小组会议、副代表和运营官议程、区域培训讲习班及其他小组会议，大大提升了管理层对性别主流化的投入程度。国家办事处对中东和北非区域办事处在性别平等问题、改善性别分析、将性别平等观点进一步纳入重要的国家方案文件的支助需求日益增加。

50. 不过，在本组织工作的若干方面，对支持性别平等活动和机制的承诺、问责制及资源分配仍然模糊，如具体的部门方案、国家和区域计划、衡量及人力资源体系。目前正在努力加强各种机制，让工作人员负起责任，通过提供工具和专门范例，指导上司评估下属业绩，执行业绩评估流程，从而促进实现性别平等目标。不过，按照此项标准进行评估不一定非要针对全体工作人员以系统方式开展。大力表扬和奖励业绩好的办事处、方案和个人，也是提升全机构对性别平等珍视和承诺的一种办法。此项战略将通过性别和权利股并入方案司来加以执行。

<sup>5</sup> 例如，见《男孩和女孩的生命周期：某些福祉指标按性别分列的数据，从婴幼儿到青春期》，政策和实践司，儿童基金会，2011年。

51. 同样，即便是资源整体上稀缺，目前尚不清楚性别平等的内部资源分配是否与本组织将性别平等作为工作指导原则而确立其为优先事项的地位相匹配。儿童基金会聚焦公平，强调性别是其中的一项关键内容，并提供重要基础，以提升整个组织对性别平等的总体承诺，为将性别问题纳入资源和问责机制提供了准入点。这一机遇将得到最大利用，以建设有利于性别平等的机构文化。

#### 促进性别平等的能力

52. 国家一级提供了支持，通过许多国家和地区举办培训讲习班、开发工具、制订指南，培养政府及其他伙伴以及机构内部发展性别主流化方面技能的能力。提供性别问题方面的专门知识，尤其是在区域办事处——中东和北非及拉丁美洲和加勒比设立了区域性别问题顾问/负责人，又或者在西部和中部非洲外聘了一个外部机构为其提供咨询服务——为国家一级推进两性平等工作提供支助。

53. 在人道主义行动方面，曾在五个办事处(中非共和国、刚果民主共和国、莫桑比克、巴勒斯坦被占领土和也门)部署了性别问题顾问，以培养分组协调员在儿童基金会领导的小组内实现性别主流化的能力。儿童基金会基于这一倡议制订了一份促进者指南，并将在整个组织广泛发布。

54. 尽管做出了上述努力，能力不足仍然是许多办事处的一个关键问题。将采取行动，通过性别平等工作队、与区域办事处性别问题联络点举行网络研讨会、向全体工作人员传播全球信息，提升工作人员对推出性别平等电子学习课程和联合国一致性的认识，以鼓励更多的工作人员学习这一课程。除这门入门课程外，将针对不同焦点领域，制订更具针对性的高级培训材料，以帮助工作人员更好地将性别问题纳入方案主流。另一个探索渠道是，加强已具雏形的性别问题区域同业交流圈，如在西部和中部非洲区域办事处。

55. 在行动中学习，即培训是方案执行的一部分，而非单独的一次性活动，也是一种正在考虑的做法。新结构的建立，即将性别和权利股纳入方案司，可大大提升落实这一做法的可能性。

## 四. 今后的道路

56. 鉴于资源和能力有限，儿童基金会在促进性别平等工作中取得了巨大进展。然而，正如本报告所述，差距仍然存在，新的挑战不断出现。在过去两年里，工作焦点一直放在体系建设和技术指南与工具的开发和传播上。在今后两年里，儿童基金会的工作重点将放在加快使用和应用已开发机制上。将来，在制订新的行动计划时，以下主题将成为待考虑的关键内容：

(a) 在部门、区域和各司的活动中，系统应用并持续落实性别主流化，将其作为儿童基金会对发展公平问题总体关注的一部分；

(b) 在取得性别平等结果时，不仅要有广度，而且要有深度，应更多地关注机构和方案成果的质量；

(c) 向传统的性别融入问题“舒适地带”之外拓展，特别是在方案领域和伙伴关系方面；

(d) 从战略角度根据现有的和可获得的资源及能力确定性别主流化目标的范围，在有些情况下，考虑刺激性而非综合性干预举措和倡议；

(e) 除投入外，加强对产出和成果的关注，同时更加有效地利用数据和分析进行成本效益战略投资，以实现性别平等和公平议程。

57. 另外，将审议当前基准，以期进行修订和加强，确保根据基准收集的数据有意义、可信。这将包括增加定性维度，为定量数据提供补充。还将采取措施，以更好地了解在具体基准和目标上存在区域差异的原因，并确定可行做法以应对这些差距，为国家和区域办事处间交流经验和良好做法提供便利。

58. 和当前的《行动计划》一样，新计划将机构重点重新放在公平上，这将为深入分析相互交叉形式的歧视提供基础，以确认边缘化程度最高的女孩、男童及社区。在新的公平系统监测结果框架内开展三级监测，为评估儿童基金会及其伙伴的工作提供了另一次重要机会，以确保发展领域更加公平，包括促进性别平等的政策、方案和预算。在三级监测框架内的四个领域中，各战略结果领域的性别指标需更加明确地阐述：有利的环境、供给、需求和质量。这将有助于获取近乎实时的方案执行信息，充分捕捉到在公平议程内取得性别平等结果方面的进展和壁垒。将加强使用定量和定性研究方法，以查明阻碍性别平等实现的行为、社会、文化、政治等瓶颈。

59. 儿童基金会参与的联合倡议，尤其是《联合国全系统行动计划》，也将指导并推进未来行动和新计划的开展。新的行动计划中的基准和目标将与《联合国全系统行动计划》的标准密切接轨，利用这些标准提供的机会以确保制订出一份强有力的计划并提升本组织所有部门的参与程度，即通过方案和行动监测及报告促进性别平等方面取得的进展。另外，在《联合国全系统行动计划》执行过程中将开展同行审查，作为该程序的一部分，儿童基金会将有机会学习其他组织的经验并分享自身在性别平等标准发展等领域积累的经验和知识。《联合国全系统行动计划》将增强儿童基金会与妇女署的合作，尤其是在国家一级技术专长以及本组织内部能力建设方面。

60. 作为联合国全系统强化努力的一部分，儿童基金会将审议联合国系统发展方面业务活动的四年期全面政策审查和 2015 年后发展议程，以进一步加强本组织的工作以及对性别平等结果的关注。在四年期全面政策审查中，妇女署委托开展性别平等和增强妇女权能相关问题的综合证据研究，包括在国家一级对联合国系统业务活动的性别主流化进展情况进行审查。儿童基金会将参与这一程序，并

利用审查结论和建议为自身在这一领域的工作提供依据。新的发展框架，正如其所定义和制订的那样，将为关注持续存在的差距和不平等问题(其中性别问题是一个关键因素)以及考虑不同程度的差距以向处境最不利和弱势群体伸出援手提供重要机遇。

61. 在此过程中，儿童基金会正在加强与其他机构、美国国际开发署、世界银行等双边和多边组织、救助儿童会等非政府组织的联系，以借鉴他们在促进性别平等方面的经验。这些为儿童基金会在其工作中利用外部知识以继续努力加强性别平等提供了良机。

---