



经济及社会理事会

Distr.: General
25 April 2012
Chinese
Original: English

2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 27 日，纽约

临时议程* 项目 7(d)

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

本报告是应经济及社会理事会第 2011/6 号决议的要求提出的。本报告的资料来自多方面，包括从联合国各实体收到的答复。本报告评价在联合国全系统实施性别平等主流化战略的进展情况，其中特别强调促进全系统性别平等工作问责制，以及在全球和国家两级增强妇女权能。本报告介绍了最近核可的促进性别平等和增强妇女权能全系统行动计划，其中制定了一个全系统的问责框架。该行动计划是由联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)促成的协商进程的结果，凡参加机构间妇女和性别平等网络的联合国各实体都有参与实施。

本报告又列有如何取得进一步进展的建议，供经济及社会理事会审议。

* E/2012/100。



一. 导言

1. 本报告是应经济及社会理事会第 2011/6 号决议第 8 段的要求编制的，其中理事会请秘书长在其 2012 年实质性会议提交一份本决议执行情况的报告，特别强调促进全系统性别平等工作问责制以及在全球和国家两级增强妇女权能的进展情况。
2. 经济及社会理事会在该决议请联合国系统继续按照经社理事会以往各项决议将性别平等观点主流化，特别是第 2008/34 号决议，以及大会第 64/289 号决议。理事会又要求将性别平等观点纳入所有业务机制，包括联合国发展援助框架及其他发展框架，确保管理人员提供领导和支持，以推动性别平等主流化，加强监测和评价，使全系统能评价进展。此外，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)按照大会第 64/289 号决议发挥作用，主导和协调联合国系统关于促进性别平等和增强妇女权能的工作，并加强这方面的问责制。
3. 本报告分五部分：第一节为导言；第二节概述执行经社理事会第 2011/6 号决议的进展情况；第三节评价妇女署主导和协调联合国系统关于促进性别平等和增强妇女权能的工作，并加强这方面的问责制的作用；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旨在加快行动的建议。
4. 本报告的资料和数据来自 33 个联合国实体¹和排定在 2012-2013 年出台联合国发展援助框架的 8 个国家²的驻地协调员对妇女署问卷的答复。

二. 第 2011/6 号决议的执行情况

A. 成果管理

5. 联合国全系统促进国有成果的方法侧重于加强国家能力，强化国家的杠杆作用，扩大政策选择。³促进性别平等的成果管理是一项管理策略，由发展行为人

¹ 维持和平行动部、政治事务部、公共行政和发展管理司、经济和社会事务部、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国际劳工组织、国际贸易中心、劳工组织国际训练中心、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、人道主义事务协调厅、内部监督事务厅、联合国人权事务高级专员办事处、土著问题常设论坛秘书处、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国环境规划署(环境署)、妇女署、联合国难民事务高级专员(难民专员)、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国人口基金、联合国和平与裁军非洲区域中心、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国社会发展研究所(社发所)、联合国志愿人员、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织。

² 阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、智利、巴拉圭、塔吉克斯坦、多哥和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

³ “加强统一成果管理，以取得更好的发展成果”，联合国发展集团，2010 年。

设计、实施、监测并评价他们的行动对一套性别平等成果所作的贡献，即评价他们的干预措施如何有助于促进性别平等的社会经济改革进程，以此作为一项独立的发展目标。通过识别和分析不平等情况、歧视性做法和歧视的系统性原因以及不公正又不平衡的权力关系，联合国各实体协助以更为有效的方式去应对具体影响到妇女和女童境况的发展挑战，以及更广大的发展挑战，以产生更可持续的成果。⁴

6. 在总体一级，大多数联合国实体继续发展或更新与促进性别平等有关的政策、战略和行动计划，其中列有与促进性别平等有关的预期成果和绩效指标，用以引导性别平等主流化。新的发展包括 2011 年粮农组织“性别平等政策：在农业和农村发展实现粮食安全目标”。农发基金、国际贸易中心和人权高专办都报告了关于将促进性别平等纳入主流的新政策。难民署更新了其年龄、性别和多样性政策。经济和社会事务部公共行政和发展管理司将促进性别平等纳入其战略框架，进一步简化有关公共行政和发展管理活动中的性别平等问题。此外，联合国救济和工程处已制订 2012-2013 年促进性别平等行动计划，作为评价该机构在向巴勒斯坦难民提供的服务中致力实现促进性别平等的基础。

7. 大多数联合国实体都报告使用多年筹资框架、战略框架和预算，其中将促进性别平等问题作为贯穿各领域的问题。例如，在劳工组织 2012-2013 年方案和预算，促进性别平等是贯穿各领域的问题，整个组织都要分担责任。在 19 项成果中，每一项都有单独一节具体列出如何应对性别平等和歧视问题。各实体还报告了与性别平等有关的业绩标准以及清楚明确的基准和目标。在艾滋病署，2012-2015 年合并预算、成果和问责框架的 10 个全机构目标中，有 2 个是关于促进性别平等的：(a) 在艾滋病毒对策中满足妇女和女童的特殊需要，及(b) 对性暴力的零容忍。每个目标均列有具体成果、产出和活动，而且有影响、成果和产出指标。

8. 总的来说，这些政策文件和筹资框架都促进性别平等和增强妇女权能，包括提供指引，说明如何实施协调良好的方法，同时让人们可以跟踪业绩表现，强化报告和问责制。它们还引导联合国国家工作队成员在业务活动中纳入性别平等观点，办法是界定干预措施的方案方向和优先重点领域，确保将性别平等观点纳入整个实体的组织任务的主流。

9. 在国家一级，联合国系统促进性别平等方面实行成果管理，是其业务活动方案拟订的原则之一。2010 年联合国发展集团的《应用联合国发展援助框架方案拟订原则指导说明》强调协调全系统和国家一级实施成果管理的努力，以期将促进

⁴ “在评价中纳入人权和性别平等：联合国评价小组指南”，联合国评价小组，2011 年。

性别平等纳入联合国支持的项目。⁵ 此外，发展集团的成果管理手册进一步向联合国国家工作队提供指导，以确保性别平等问题彻底反映于他们的成果框架。联合国发展集团发展援助框架方案拟订网络对 2011-2016 年期间的 13 个联发援框架进行了同行审议。通过对成果和产出的分析，有关审议证实了性别平等问题确已被纳入，说明了权利人及负责人都要注意的变化，导致在促进性别平等和增强妇女权能方面的进展，又说明了用来跟踪促进性别平等进展情况的指标。

10. 预期联合国国家工作队会促进国家发展进程，办法包括提出国家和部门的愿景声明和发展计划、减贫战略文件、全系统办法或方案办法、提供直接预算支助和联合援助战略的技术支持等其他机制，在国家一级以及适当时在区域和全球各级利用它们的资源。工作队这样做一方面是实施有性别区分的行动，另一方面促进增强妇女权能，促使将性别平等问题纳入政策、方案和项目的政治承诺。

11. 迄今为止，所有八个“一体行动”试点项目都实施了联合国国家工作队关于促进性别平等、性别审计的业绩指标，和/或采取措施，以便建立某种形式的性别平等标码，用来评价业绩和投资。在坦桑尼亚联合共和国，开发计划署 2011-2015 年“一个计划”规定促进性别平等为方案拟订的原则，必须按此监测每一项行动和活动。“一个计划”基金百分之二十的拨款取决于有没有考虑促进性别平等和人权这些贯穿各领域的问题，质量保证审查包括性别平等指标。在越南，2012-2016 年“一个计划”有 4 000 万美元分配给促进性别平等方案拟订(占预算百分之十)，通过性别平等标码跟踪，有关经费比上一个计划增加了一倍。

B. 监督：监测、评价、审计和报告

12. 评价和性别审计设法确定有没有将性别平等观点纳入各项政策和方案，它们强调明确执行和监督机制的重要性，以确保为实现性别平等的成果作出有目共睹的制度化努力。例如，开发署的中期审查评价 2008-2013 年促进性别平等战略的实施进度。开发署还开始了一项促进性别平等认证试点活动，在阿根廷、不丹和吉尔吉斯斯坦国家办事处评价和认证与促进性别平等有关的业绩。环境署的监测和评价战略要求促进性别平等行动须由适当的项目管理员按项目产出加以监测。

13. 粮食署进行了性别平等机构评价，一方面确认粮食署有一些强项，也指出了应当改善的领域，包括报告有关性别平等问题的成果和将性别平等纳入粮食署的政策、项目和指导文件。亚太经社会通过参与亚太妇女与和平与安全问题区域咨询小组，监测经执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议的进展情况。作为联合国评价小组人权和性别平等问题工作队的部分工作，内部监督事务厅支持制订一份题为“在评价中纳入人权和性别平等：联合国评价小组指南”的手册。内部监督事

⁵ 2007 年，联合国通过了共同国家评价和联合国发展援助框架的五项方案拟订援助：立足人权的方针、性别平等、环境可持续能力、能力发展和成果管理。

务厅对联合国苏丹特派团(见 A/65/752)和经济和社会事务部(见 E/AC.51/2011/2)进行方案评价时试用评价手册。

14. 在国家一级,联合国各实体继续利用国家工作队的业绩指标,并报告性别平等评价方面取得了积极的经验。然而,对于这些评价的质量、范围、理解和使用,以及对促进性别平等方案拟订的实效,因国家和地区而别。例如,艾滋病署报告在国家和区域两级使用性别平等评价增加,但仍然只有少数评价将应对性别平等和艾滋病毒的机构能力列入审查范围。

C. 人力和财政资源

人力资源和体制安排

15. 各实体越来越多地将促进性别平等纳入其组织战略框架、工作方案和预算,作为贯穿各领域的目标或目的。为此,高级管理层的领导力至关重要。例如,在2011年,政治事务部举行了两个特别管理会议,重点讨论促进性别平等的有关承诺;已委托一名主任负责促进性别平等政策的制订和监督。国际劳工组织开发了一个“为促进性别平等而管理”模块,以帮助管理人员取得必要的领导力和个人的有效技能,确保营造对两性友好的工作环境。现有安排的例子包括教科文组织总干事向该组织大会每届会议提交的关于该组织采取的促进性别平等和增强妇女权能行动的独立报告。在工发组织,一名性别平等顾问参与评估组的工作,就如何在所有方案或项目的设计和规划阶段将性别平等观点主流化向管理人员提供咨询意见。自2011年起,人权高专办高级管理人员获性别平等促进者协助处理协调和管理问题。在拉加经委会,性别平等事务司为2011年进行的2014-2015两年期战略规划活动提供了实质性支持,目的是将性别平等观点主流化。结果,所有13个次级方案的逻辑框架都考虑到性别维度。

16. 联合国各实体继续报告对联合国工作人员实现性别平等工作能力的评价。例如,难民署的年龄、性别和多样性政策(2011年)规定,必须将年龄、性别和多样性观点纳入难民署所有活动的设计、实施和评价工作之中。此外,粮农组织为高级审查小组和性别平等问题协调人创建了一个性别平等主流化问责机制,将促进性别平等纳入其考绩。

17. 在促进性别平等主流化方面,性别平等问题专家、协调人和协调人网络发挥了关键作用。许多实体已建立性别平等问题专家小组,包括政治事务部、维持和平行动部、粮农组织、国际劳工组织,包括去国际培训中心、人权高专办、艾滋病署、开发署、儿基金、人口基金和世卫组织。维持和平行动部和外勤支助部的性别问题咨询小组支持将性别平等问题纳入特派团和总部工作的主流。在政治事务部,一个性别平等问题协调人网络定期监测和报告涉及妇女与和平与安全的问题。世卫组织报告在特定部门和在所有世卫组织区域设置性别平等问题协调人,并提供能力建设培训,作为促进该组织性别平等主流化的手段。

18. 联合国各实体均报告努力将性别平等问题协调人升格，并设立一个跨领域的小组，负责在他们的工作中促进性别平等观点主流化，并协助制订与促进性别平等有关的政策和战略。例如，粮农组织修订了其性别平等问题协调人结构，在更高层级任命性别平等问题协调人，制订新的任务规定，并至少要分配 20%的时间来促进性别平等和增强妇女权能。

19. 性别平等专题组作为妇女团体和性别平等倡导者召集人发挥了关键作用，对联合方案拟订中的发展议程产生影响。例如在斐济和萨摩亚，性别平等主题组支持发展援助框架进程中的促进性别平等主流化，并为改善关键领域促进性别平等的业绩提出建议。

20. 各实体报告，业务指引和相关手册、参考材料和核对表都是手段，可以提高联合国工作人员包括高级管理人员的认识，使他们能按照预期，落实性别平等主流化。例如，机构间常设委员会 2012 年性别平等标码报告：成果分析和经验教训说明了人道主义组织实施联合方案的增值方面。

21. 确保整个联合国系统的工作人员达到性别均衡仍然是一项挑战。2010 年，妇女在联合国系统的人数占 40%，从 P-2 级占 57.3%，P-4 级占 38.4%到 D-2 级的 25.7%。2008 年 12 月至 2010 年 12 月，在助理秘书长级及以上，最高增长率为 6.5%(从 24.4%到 30.9%)，这清楚表明，秘书长个人致力于实现平等雇用男女工作人员的承诺。通过政策委员会第 2011/19 号决定，秘书长吁请所有部门、办事处和特派团的首长，以加速实现性别平等，特别要注意改善 P-4 至 D-2 级的性别均衡，所有候选人名单中至少要有一名女候选人，并保持所有各级妇女就职人数的准确统计数据，包括提出用来衡量进展的五年预测适当基线。

财政资源

22. 联合国各实体强调获得经常和可预计的资金对促进性别平等的重要性。一些实体的预算明显地分配财力和人力资源给性别平等主流化，以达成促进性别平等的目标。2011 年的例子有儿基会，其中 58%的方案预算支出对促进性别平等作出了主要贡献，或大大促进了性别平等。对开发署性别平等标码的分析表明，在其 2011 年的总开支中，32%对性别平等作出重大贡献，或以促进性别平等作为主要目标。在教科文组织，2010-2011 两年期方案部门总预算的 17.5%分配给性别平等问题。农发基金将方案管理发展预算总额的 13%投资于促进性别平等的工作人员时间，14%的预算专门用来与性别平等有关的活动。人道主义事务协调厅使用机构间常设委员会性别平等标码，已确定不理睬性别平等问题的项目从 2010 年的 45%下降到 2012 年的 10%。在 2011 年，土著问题常设论坛资助的对性别平等问题敏感的 16 个项目，其中四个项目的目的是增强妇女权能和消除对土著妇女的暴力行为。

23. 联合国各实体报告了性别平等标码的不断发展，性别平等标码是跟踪筹资的工具，能产生促进性别平等的发展成果。趋势是系统跟踪目标明确的干预措施，以增强妇女权能，并进一步明确加强准确报告联合国实体各方案促进性别平等和增强妇女权能的财政承诺的标准。2011 年的情况发展包括：

(a) 促进性别平等和增强妇女权能全系统行动计划有一个业绩指标，用来评价一个实体有否实施性别平等标码，标码是否与促进性别平等和增强妇女权能的资源分配挂钩；

(b) 按照秘书长提出的妇女参与建设和平七点行动计划，使用性别平等标码来确定有没有将支持建设和平的联合国管理基金至少 15% 专用来促进性别平等 (A/65/354-S/2010/466)；

(c) 粮食署采用机构间常设委员会性别平等标码，作为其性别平等观点主流化问责框架的一部分；

(d) 效法开发署和儿基会，人口基金和国际贸易中心采用一个标码系统，以监测性别平等主流化的资源分配和支出，并改善促进性别平等领域的规划和方案拟订程。在人口基金，已在阿塞拜疆、布隆迪、印度尼西亚和土耳其试点采用性别平等标码；整个组织将于 2013 年强制实施。

24. 西亚经社会、粮农组织和艾滋病署使用不同的财务跟踪机制，可以按具体成果、产出和活动跟踪各组织与性别平等有关的成果。

25. 适用性别平等标码于机构方案拟订和筹资工具，是联合国系统采取的良好做法。在调动和协调资金以实现妇女的权利方面，性别平等标码证实有效。它们也有助于提高发展援助的实效，而且可以更广泛地改善方案的设计和实施。然而，由于现有的筹资机制，联合国系统有系统地评价与促进性别平等有关的资源分配和支出方面的能力继续受到限制。又由于编码不足，缺乏系统的报告和数据不完整，在实施性别平等标码，以及在发展能将数据汇总和比较的全系统跟踪机制方面，仍然受到挑战。由于所采取的干预措施的性质，促进性别平等部分往往已与项目一体化，很难将促进性别平等开支从“其他”支出区别开来。

26. 总体而言，自 2008 年以来，在发展取跟踪促进性别平等投资工具，以及由若干联合国机构制订性别平等标码方面，联合国系统已取得重大进展。然而，还可以做得更多，以提高标码的有效使用。妇女地位委员会第五十七届会议审查小组以性别平等筹资为重点，建议公开和定期公布数据；采取保证质量、评价和能力发展的体制措施，以补跟踪系统的不足；并加快努力实现联合国全系统的性别平等标码，提供国家一级和部门一级的可比数据，并利用可比较的标准和参数。此外，还建议以传播最佳做法作为手段，鼓励联合国实体更广泛使用性别平等标码。

27. 联合国各实体将努力采用能提供全系统可比较的高质量数据的性别平等标码。为此，发展集团性别平等工作队(由妇女署主持)的“性别平等资源会计”分组(由开发署和儿基会共同主持)编制了一份文件，列明联合国实体采用性别平等标码的原则和标准。该文件将于 2012 年上半年最后定稿，并提交联合国系统有关决策机构审议。

D. 能力发展

28. 各实体报告已作出努力提高工作人员发展和培训方案，促进性别平等主流化，目的是提高联合国工作人员处理性别平等有关问题的技能。在 2011 年采取的措施包括：为期一天国际贸易中心培训方案，提供对整个组织性别平等问题的共同理解；教科文组织在巴西、尼泊尔、新德里和伊拉克外地办事处为工作人员提供的性别平等主流化能力发展和培训课程。劳工组织国际培训中心的性别平等和不歧视方案提供了“性别平等校园”关于基本概念、全球发展事业中的性别平等、将性别平等观点纳入预算编制和统计人员性别平等导论等课程。

29. 各实体也报告使用其他实体开发或与它们合作开发的学习工具。例如，难民署有 251 名工作人员登记选修机构间常设委员会开发的“需求不同，机会平等”电子学习课程，以及“创建安全学习环境”电子学习课程，其中提请注意性别平等问题，同时介绍安全教育环境。

30. 联合国各实体还报告利用发展集团现有资源以及各实体的具体指引，在联合国发展援助框架的制订过程协助联合国工作人员。例如，粮农组织设有一个粮农组织与联合国改革的专用内联网站，其中可查阅国家方案拟订框架指引以及粮农组织参与联合国发展援助框架进程的指引。亚太经社会方案监测和评价指引包含鼓励在发展指标和相关的监测和评价程序纳入性别平等维度的建议。

31. 尽管联合国实体发展国家能力发展方案方面取得了进展，但仍有改进的余地。联合国实体包括驻地协调员的反应指出，理论材料如果是作为参考材料，可以是有用的，但讲授时过于侧重，往往会让培训班超负荷，影响了促进性别平等主流化实用方法的经验分享和知识转移。没有后续检查的培训活动和研讨会效果有限。大多数学习课程只用英语和法语，电子学习产品的研制和翻译费用很高。学习平台和软件解决方案的兼容问题拖延了某些学习产品的研发。此外，一离开学习环境，到了应用业务环境，工作人员便经常发现很难将性别平等观点主流化信息纳入他们的日常工作。

32. 已查明用来应对这些差距和挑战的策略包括：联系国家和地区经验的培训；提供自学、讲习班、同行互动、训练指导和辅导；能力发展理念与实际应用以及与联合国发展援助框架和减贫战略文件等发展机制挂钩。此外，指引工具能发挥最佳作用的情况是，通过网络研讨会或面对面咨询，按照良好的需求评价，同与会者一起制订，并在较长期的战略背景下提出，包括以训练指导和辅导形式进行

的后续活动。通过网基信息和知识交流平台以及特定主题研讨会共享内部信息，也是这方面的良好做法。

数据收集和分析

33. 按性别分类的信息和对性别平等敏感的指标在联合国的工作中日益重要，特别是在各项发展框架，包括联合国发展援助框架，千年发展目标报告和减贫战略文件，以及在联合国系统内加强以问责和成果管理为重点的情况下，日益重要。

34. 联合国各实体继续支持各国收集和分析按性别分类的数据，找出并设法处理性别差距和不平等情况。例如，拉加经委会进行了技术合作活动，结果该区域有 12 个国家在它们的数据库或正式文件中纳入与性别平等有关的指标。妇女署和统计司与会员国、世界银行、经济合作与发展组织(经合组织)合作，于 2011 年推出了性别平等证据和数据等倡议，重点是帮助各国建立在关键领域收集数据的国家能力，加强国家系统。西亚经社会在 2011 年编制西亚经社会成员国劳工和社会事务部政策、方案和活动促进性别平等主流化指南。欧洲经济委员会统计司进行了关于在欧洲政策规划、实施和监测中编制和使用性别统计数据的能力建设活动。讲习班的参与者有超过 70% 是妇女。

E. 一致性、协调、以及知识和信息管理

一致性、协调和联合行动

35. 机构间妇女和性别平等网络继续是在整个联合国系统将性别平等观点主流化中促进更有效协调和提高一致性的一个重要论坛。在 2011 年，网络与农村妇女机构间工作队合作，向妇女地位委员会第五十六届会议提出了一个增强农村妇女权能的联合声明，并制作了一份农村妇女与千年发展目标的概况介绍。

36. 2012 年，为了促进联合国系统外伙伴关系和合作，机构间妇女和性别平等网络与经合组织发展援助委员会的性别平等网络举行了两年一次的联合研讨会，主题是“粮食安全和土地使用权：增强农村妇女权能”。讨论的重点是如何加强捐助者和多边伙伴之间的协调与互补，以加快增强农村妇女的经济权能，同时提高援助的实效。已商定一些关于这个问题的关键信息，以促进 2012 年政府间议程，其中包括妇女地位委员会和联合国可持续发展会议，及 2015 年发展框架后的国际对话。机构间妇女和性别平等网络也继续发挥了关键作用，推动了秘书长“联合起来制止暴力侵害妇女行为”运动，包括确定其 2012-2013 年行动计划，并支持在区域和地方各级的努力。

37. 按照授权成立决议的任务规定，妇女署在努力推动整个联合国系统更有效和更高效的协调，建立战略伙伴关系，以促进性别平等和增强妇女权能。2011 年期间，该实体利用和参与各种机构间论坛，以促进性别平等和增强妇女权能。制订全系统行动计划是这些论坛的工作成果之一。此外，妇女署、粮农组织、农发基

金和粮食署联手推动一项倡议，支持增强农村妇女和女童的经济权能。总的来说，妇女署和其他联合国机构之间共签署了 30 个新的谅解备忘录。

38. 在国家一级，为了促进全系统一致的性别平等观点主流化办法，驻地协调员的领导仍然至关重要。性别专题小组在这些努力中继续发挥支持作用，而妇女署越来越多地协调国家工作队关于促进性别平等和增强妇女权能的工作。

39. 目前，有 106 个以促进性别平等和增强妇女权能为重点的联合方案，比 2010 年的 104 各略有增加。联合国各实体确认联合方案已强化了促进性别平等的多部门和多方利益攸关者的办法，探索途径和协作方法，促进可持续的变化，为当地合作伙伴和利益攸关者的能力发展提供工具，促使各种努力有较长期的可持续性。

40. 在拉丁美洲和加勒比地区，粮农组织、拉加经委会和妇女署合作，共同开发循证决策建议，目的是增强农村妇女权能。在亚洲，“携手预防”是开发署、人口基金、妇女署、联合国志愿人员方案在柬埔寨、印度、印度尼西亚、巴基斯坦、泰国、乌兹别克斯坦和越南实施的联合区域方案。人口基金和儿基会共同实施世界上最大的方案，以加快取缔切割女性生殖器官。该方案采用了着重人权的办法，支持制订和实施法律、政策和方案。

41. 艾滋病署战略的性别平等部分已通过联合国艾滋病署妇女、女童、性别平等和艾滋病毒加速国家行动议程予以落实。这个议程正在由大约 95 个国家与民间社会合作实施，发挥了催化作用，促进了方案行动，并提高人们对确保妇女和女童必须有平等机会获得艾滋病毒相关服务的认识。

42. 联合国各实体和驻地协调员报告，联合方案往往会产生创新的安排，可确保性别平等主流化取得成果。在委内瑞拉，这些方案使国家和地方能力得以加强，从而以人权、性别平等和社会参与为重点，提供高质量的保健服务。塔吉克斯坦已经能够在减贫战略文件和千年发展目标报告的范围内制订有力的促进性别平等议程。在阿富汗，联合国正在与国家合作伙伴紧密合作，完善按性别分列的数据收集和分析。布隆迪利用开发署促进性别平等业绩指标，以促进国家努力，推动增强妇女权能。在多哥，联合国国家工作队支持规划部制订减贫战略文件，其中采用综合方法，以促进性别平等作为贯穿各领域的目标。在智利，联合国发展援助框架的过程旨在减少不平等和贫困，其中规定了具体的性别平等成果和产出。在波斯尼亚和黑塞哥维那，联合国国家工作队推动了一个防止武装暴力联合方案，综合处理人类安全和性暴力。在巴拉圭，加强编制按性别分列数据的国家能力，是联合国发展援助框架的成果之一。

知识管理和信息共享

43. 联合国各实体继续使用不同的方法，包括电子媒体，传播有效的性别平等主流化的研究、指导方针和良好做法。例如，联合国社会发展研究学院使用促进性

别平等作为贯穿各领域的分析工具。社发所关于绿色经济的社会维度，危机对社会保护的影响，以及关于 2015 年后的议程的新研究的出版物都有很强的性别平等维度。联合国区域间犯罪和司法研究所开展了关于暴力侵害妇女行为的第一个欧洲调查，其中包括于 2012 年在 27 个国家收集数据，并进行一项调查，查明关于吸毒成瘾的有性别区分的具体需要。经济和社会事务部 2012 年联合国公共服务奖创设了“倡导以促进性别平等方式提供公共服务”的新奖项，又提供了关于亚洲和太平洋地区国家性别平等和电子政务的一个新的工具包。联合国非洲和平与裁军区域中心支持各成员国宣传性别平等，拟订促进性别平等政策，以及制订关于妇女与和平与安全的安全理事会第 1325(2000)和 1820(2008)号决议的国家行动计划。

44. 关于机构间网站“妇女观察”的新事态发展包括一篇有关农村妇女的特写报道，以及一个全系统行动计划在线数据收集应用程序的原型。此外，在 2011 年，该网站传播了 1 200 多件关于促进性别平等和增强妇女权能的联合国新闻。

F. 促进性别平等和增强妇女权能问责制：促进性别平等和增强妇女权能全系统行动计划

45. 2006 年，联合国系统行政首长协调理事会核可了一个促进性别平等和增强妇女权能联合国全系统行动计划以及一个促进性别平等主流化战略(见 CEB/2006/2 和 Corr. 1，附件)。为了落实政策，它要求制订一个全系统行动计划，以根据经济及社会理事会第 1997/2 号商定结论，加快在联合国系统的政策和方案内促进性别平等主流化。该行动计划将反映全系统对理念、规范、标准和指标的认识，将以每一个实体的经验教训和成就为基础，并将具体列明实施其六个部分——问责行动、成果管理、人力和财政资源、能力建设、监督和知识管理——所需采取的行动，订明时限和指标、责任、问责机制和资源。行动计划的实施将加强联合国系统在全系统和个别实体促进性别平等和增强妇女权能的工作。妇女署的设立恢复了为联合国系统促进性别平等和增强妇女权能的工作设置全系统问责制框架的势头。按照其授权成立决议(第 64/289 号决议)，妇女署带头制订全系统行动计划。

46. 全系统行动计划是建立一个全面和一致的联合国促进性别平等和增强妇女权能的问责制框架的三个相互连接的机制之一。行动计划将重点放在个别实体的业绩，包括总体过程和体制安排，而另一个机制，即 2008 年推出联合国国家工作队促进性别平等和增强妇女权能业绩指标则着重于国家一级的联合国系统行动。第三个机制将侧重于联合国系统对国家和规范各级促进性别平等发展成果所作贡献的问责制。这第三阶段计划已列入行动计划。

全系统行动计划的说明

47. 全系统行动计划是一个统一的问责框架，设计来促使联合国系统各实体在总体一级促进性别平等和增强妇女权能的工作同时促进共同的认识，增强一致性，推动系统性自我评价，以及采取目标明确稳定和渐进的方式办法。它采取计分卡办法，并根据政府间促进性别平等主流化的任务，提出一些希望联合国实体遵守的规定。

48. 全系统行动计划利用最近若干评价的结果并接纳其建议，即高级管理人员要成为促进性别平等和增强妇女权能的成功领导人，需要向他们提供明确的指导方针，说明要向他们问什么责，指出他们要努力达成的指标，而且各实体要提供足够的资源和能力。全系统行动计划问责制框架支持这些建议，提供了一个促进性别平等和增强妇女权能的共同理解，并规定了最低要求和指引。这反过来将促进对整个联合国系统在上述六点的长处和弱点，并查明所需的资源和能力，利用优势，填补空白。联合国各实体根据行动计划提出的报告将同时提供有关实体促进性别平等工作的概况，并提出各该实体可能前进的方向指南。由于联合国系统将利用共同业绩措施对促进性别平等和增强妇女权能，包括将性别平等观点纳入主流的情况首次作综合全面的概述，这将促进问责制。

49. 行动计划有一套嵌入报告框架的 15 个全系统业绩指标，包括及时性、问责措施和预算。将通过业绩指标评价联合国系统各实体，其中将采用五点评级制度，说明有关实体是否超过、达到或未能达到促进性别平等和增强妇女权能的要求，包括通过性别平等主流化达到这些目标。

50. 按照 2006 年联合国系统行政首长协调理事会的政策，全系统行动计划的业绩指标包括实质性部分和人力资源部分。实质性部分包括战略规划；方案审查；评价；监测和报告；以及知识的生成和管理。人力资源部分包括内部功能，如工作人员考绩，与高级管理人员的契约和任何其他问责机制；工作人员的能力发展和妇女同等任职人数。

51. 全系统行动计划的业绩指标附有一组技术说明，其中规定各项业绩指标的政府间任务，应如何使用业绩指标，及当前整个联合国系统使用业绩指标和良好做法的例子。技术说明将是一份“活文件”，将定期更新，特别是关于良好做法方面。

制订过程

52. 全系统行动计划的制订过程分两阶段进行，其间由妇女署协助，促进协商，参与的有 51 个实体、联合国秘书处各部门厅处、以及机构间协调机构，往往同每一个实体进行多次磋商。在第一阶段，2011 年 7 月在纽约、2011 年 9 月在日内瓦进行了面对面协商，又在 10 月和 11 月与各区域委员会和在北美和欧洲以外的各实体进行了虚拟面对面协商。有关协商都针对特定的实体进行，包括专门针

对整个秘书处的个别部门厅处；专门机构和机构间机构；联合国评价小组；联合国组织内部审计处；和联合国联合检查组。

53. 全系统行动计划第一阶段产生了框架草案，可以由试点实体试用。第二阶段在 2011 年 11 月至 2012 年 2 月实施，由构成联合国系统一个代表性抽样即 7 个试点实体(国际原子能机构、人权高专办、西亚经社会、开发署、人口基金、儿基会和艾滋病署)以及国际移民组织测试行动计划的可行性和存续能力。试点工作包括在实体内和跨实体进行磋商，所产生的成果证实，行动计划是一份良好和可行的文书，即使各实体有各种各样的任务规定，但这份文书够广泛，够基本，可以涵盖所有实体。它也成了问责和报告的协调一致和可管理的工具，其指标业已修订完善，可扩大其适用范围。

54. 通过协调一致和有深度协商进程，核定了一个联合国各实体都放心的行动计划，各实体有信心，行动计划将为振兴联合国系统促进性别平等和增强妇女权能的工作作出有意义的贡献。

出台

55. 在 2013 年报告之前，一直到 2012 年 12 月，将分阶段出台行动计划。行动计划的出台是其可持续能力和成功的关键，将需要的所有实体参与，包括妇女署提供资源充足的技术支持。

56. 在出台期间，妇女署将提供技术支持，按照不同实体的具体需求提供，并支持在不同业绩领域建立同业交流圈和知识库。联合国其他实体也将在各自的强项和专长领域提供支持。

57. 此外，也将与专门机构进行外联，包括那些主要以技术为重点的专门机构。在实施行动计划方面，这些机构可能会比联合国系统其他实体面临更大的挑战。为了未雨绸缪，已特别作出努力，请专门实体参与行动计划的协商。在出台计划期间，这种对话将继续进行。将为专门实体开发量身定制的支持。

58. 妇女署也将促进各方协作，推动行动计划，与共同制度协调，达成各项业绩指标。将设立网络，以覆盖不同的地理区域。

59. 将建立一个同行审查机制，由具有类似任务的实体互相交流访问，以确保准确报告行动计划实施情况，并分享良好做法和挑战方面的经验。

60. 在联合国秘书处，行动计划的实施将与问责制、成果管理和变革管理挂钩。

三. 妇女署在主导、协调和促进联合国系统的问责制中的作用

61. 经济及社会理事会在第 2011/6 号决议吁请妇女署，按照大会第 64/289 号决议，在其促进性别平等和增强妇女权能的工作中，充分履行其主导、协调和促进联合国系统问责制的作用。

62. 妇女署执行任务的战略方法包括：促进联合行动和机构间协作；加强联合国国家工作队和性别平等专题小组的领导，推动其工作；通过同联合国其他机构进行技术合作，支持性别平等主流化；提供知识产品和能力发展；倡导联合国系统实现性别均衡和提高妇女地位，并监测进展情况；促进设立和使用问责框架。

63. 2011 年期间，妇女署集中进行更有效和更高效的协调，推动在联合国系统建立战略伙伴关系，以促进性别平等和增强妇女权能。妇女署的全系统和机构间作用主要是基于一项政府间决定，在与联合国系统促进性别平等和增强妇女权能的工作方面，给予它主导地位。妇女署又参与一系列机构间论坛，以促进性别平等和增强妇女权能。在大韩民国釜山举行的第四次关于援助实效的高级别论坛和在土耳其伊斯坦布尔举行的第四次联合国最不发达国家问题会议上，妇女署协助提出了促进性别平等的有力立场。

64. 在国家一级，妇女署有较强的机构存在，它已发挥领导作用，在 45 个国家协调由联合国主持或共同主持的性别平等主题组，并为 20 个国家的联合国发展援助框架作出贡献。妇女署与联合国国家工作队和驻地协调员密切合作，获得它们大力提供宝贵的支持，它又参与同伙伴机构合作的联合方案。

65. 妇女署通过其在所有八个“一体行动”试点项目的存在，促进对各国促进性别平等优先事项作出全系统一致的对策，加强联合国国家工作队的问责，在“自我启动”国家更是如此。初步的经验表明，在试点项目中，促进性别平等的重点明显突出，包括由联合国机构和联合国国家工作队参与的程度更高。

66. 在支持促进性别平等主流化的机构间协调方面，妇女署启动了同业交流圈，就性别平等问题分享知识，促进能力建设。妇女署又同联合国发展集团性别平等工作队合作，着手编制性别平等问题专家名册，供联合国国家工作队和其他实体使用。

67. 为了概述联合国系统各实体如何将促进性别平等制度化地纳入其各自的工作领域，妇女署创设了两个全系统文献库，内有联合国个别实体的具体政策、战略和行动计划，以及所用性别平等主流化在线开发工具和资源。这些文献库内含自 2000 年以来编制的大量资源汇编。根据设计目的，文献库是不断发展的、开放的内容管理系统，让各机构能在线查阅新的联合国促进性别主流化的政策文件。

四. 现有差距和挑战

68. 尽管拟订机构促进性别平等政策和战略方面取得若干进展，但实施方面仍不均衡，而且在评价促进性别平等的结果和成果方面的影响仍然是一项挑战。联合国各实体还是缺乏产生可比数据的机制，以跟踪促进性别平等和增强妇女权能资源的分配和支出。在全系统一级的准确报告仍然受到工具繁多，财政系统有异的挑战。

69. 联合国各实体提到，在成果管理包括在联合国发展援助框架进程纳入促进性别平等，仍然存在差距和挑战。就如何在联合国系统所有各种活动将性别平等观点主流化方面，既缺乏具体的工具，也没用共同的愿景，这继续阻碍进一步的进展。此外，各实体报告指出，它们都使用联合国国家工作队促进性别平等业绩指标，不过对评价、结果和建议仍然缺乏后续行动。

70. 在促进性别平等工作的内部监督职能方面，仍有多项差距，继续对联合国各实体构成挑战。缺乏明确的职权范围，包括没有议定抽样规模和辅助数据来源，以及没有与全组织评价政策保持一致，是进行有效评价的障碍。一个经验教训是，为了制订适当的对策，必须同工作人员、管理人员及有关理事机构讨论和解释监测结果和评价结果。

71. 各实体强调，需要有一个标准的促进性别平等评价工具，以指导对国家方案拟订的规划和预算进行强有力的评价，在吸取经验教训的同时，也要支持各国运用和调动促进性别平等的资源。

72. 虽然已作出相当大的努力，去收集、分析和使用按性别和年龄分列的数据和信息，但这些数据不是阙如，就是不可靠，这继续构成挑战。在进行数据分析后，并不总是加以利用或将它转化为政策和/或方案行动或用于循证决策。联合国各实体报告，在一些技术领域，如贸易、经济发展和基础设施，缺乏按性别分类的系统性数据。此外，在一些关于性基暴力、性暴力和相关有害做法的与促进性别平等有关的敏感领域，数据的收集和使用都受到文化规范和价值观念的制约。

73. 能力发展领域有一些很有希望的情况发展，特别是有些方案已得益于良好的需求评估，这些需求评价是与参与者一起，按照较长远的战略制订的。然而，各实体也报告缺乏以“边做边学”辅导形式、与联合国各实体合作进行的后续活动，以确保长期有效实施促进性别平等主流化战略。此外，各实体缺乏一个具体框架，这包括用以衡量工作人员业绩的质量标准、方法和问责机制；鼓励组织学习促进性别平等的措施；和充足的预算。

74. 促进性别平等方案资源不足，特别是在国家一级落实执行方面资源不足，仍然是一项挑战。虽然创建妇女署的用意是设法解决资源不足的差距，然而向该实体提供的资金，虽然越来越多，仍远低于目标。除非联合国各实体在预算中划拨

或指定足够的资源去资助性别平等专门知识和对性别问题有敏感认识的办法，但实现有意义的成果仍将是一项挑战。

五. 结论和建议

75. 本报告指出，大多数联合国实体在推动实施经济及社会理事会第 2011/6 号决议方面都作出了贡献。一些实体报告取得了进展，包括在其总问责制框架、监测，评价、监督和报告机制中纳入了促进性别平等和增强妇女权能的相关标准，包括衡量进展的业绩指标和基准。在本报告所述期间，按照妇女署主导、协调和促进联合国系统性别平等工作问责制的任务规定，各实体商定，全系统行动计划是在它们促进性别平等工作中增加共同理解、加强一致性及教学系统自我评价的统一问责框架。现在的挑战是其贯彻实施。

76. 其他领域的进展包括促进一致和统一的政策与策略，提供促进主流化的工具，增强能力发展，创建知识管理网络和数据库。各实体也已推动制订衡量进展的统一方法，而且日益在寻求合作伙伴，以实现性别平等和增强妇女权能。

77. 各实体一直与妇女署合作，将性别平等问题纳入全球对话和国家对话。在全球一级，并通过他们参与联合国国家工作队的工作，积极加强联合国系统支持促进性别平等和增强妇女权能，提高其效率和一致性。

78. 尽管取得重要进展，需要做的工作还有很多。为了引导联合国系统的工作，设法应对上述的差距和挑战，经济及社会理事会不妨吁请联合国系统，包括各专门机构、基金和方案：

(a) 继续努力使促进性别平等的方案拟订与国家优先事项更好地接轨，目的是在立法、政策和方案将促进性别平等观点主流化；

(b) 促进不断改善的利便环境，在组织一级促进性别平等主流化，并确保驻地协调员制度的成员在国家一级投入足够的财政和人力资源，以协调促进性别平等的联合方案拟订；

(c) 加强在驻地协调员制度下与其他实体和国家伙伴合作，协调国家一级促进性别平等的业务活动；

(d) 促进性别平等成果问责制，包括在联合国国家工作队进行的评价中促进问责制，确保适用联合国评价组与促进性别平等有关的规范 and 标准；

(e) 确保充分和有效地实施全系统行动计划，以及有系统地利用监测和报告机制，包括用于联合国国家工作队和用来评价个别工作人员的业绩；

(f) 促进使用性别平等标码，编制整个联合国系统的可比数据，纳入共同制度各实体的总问责制框架，以便更协调一致、更有代表性和更有效地追踪和监测

财务，包括促进性别平等的预算编制、资金分配和筹措，以及促进性别平等成果的报告；

(g) 在方案规划和实施中争取利用促进性别平等的技术专长；

(h) 鼓励联合国国家工作队在国家一级的工作中使用问责机制，包括通过使用工作队的业绩指标、性别平等记分卡和性别审计；

(i) 为驻地协调员、联合国国家工作队、性别平等专题小组和其他工作人员不断提供性别平等主流化能力发展，以确保他们能够更好地识别和抓住战略机遇，在促进性别平等和增强妇女权能方面加强与国家优先事项协调和接轨；

(j) 利用联合国系统，特别是妇女署现有的性别平等专门知识，协助联合国发展援助框架拟订过程和其他发展方案拟订框架，以确保有系统地处理性别平等维度；

(k) 吁请联合国各实体定期和有系统地收集、使用和传播按性别和年龄分列的数据，支持编制总体一级和国家一级的文件，如战略和方案框架，包括总体促进性别平等战略和联合国发展援助框架。这些数据可引导国家方案拟订投资并提供衡量进展情况和影响的指标，包括更有系统地注重性别统计方面的能力建设。

79. 为了更好地评价将性别平等观点纳入主流的变化和影响，经济及社会理事会不妨请秘书长今后每两年向它提交报告，从理事会 2014 年实质性会议开始。