



供决定

联合国儿童基金会

执行局

2025 年第一届常会

2025 年 2 月 4 日至 7 日

临时议程\* 项目 11

## 对儿基会性别平等政策和性别平等行动计划的评价

### 摘要\*\*

#### 摘要

性别平等问题仍然是国际发展的核心焦点。尽管自 1995 年《北京宣言》发表以来取得了进展，但没有一个国家能够完全如期实现可持续发展目标 5 中的所有性别平等具体目标。要实现可持续的长期变革，需要各国政府在各种规模的组织——从基层妇女组织到联合国机构——的支持下发挥领导作用并做出承诺。作为联合国最大的机构之一，儿基会在促进性别平等方面发挥着举足轻重的作用，并通过《儿童权利公约》强调了儿童权利。通过其广泛的影响力，儿基会通过支持少女、促进多样化的伙伴关系、加强服务系统和努力改变社会规范来做出贡献，使自身完全有能力帮助实现可持续发展目标 5 和其他与性别平等相关的全球目标。

儿基会的性别平等愿景以持续学习为中心，以调整和改进其战略，进而促进女童和妇女的权利。本着这一精神，儿基会评价办公室在 2023 年委托进行了一项独立评价，以评估儿基会通过其性别平等政策(2021-2030 年)和随后的两项性别平等行动计划(2018 年至 2023 年期间)取得的进展。评价力求通过跟踪性别平等工作的进展情况并确定增长领域，满足儿基会的学习和问责需求，以期为制定下一个性别平等行动计划提供依据，并将性别平等纳入下一个儿基会战略

\* E/ICEF/2025/1。

\*\* 评价报告的摘要正在以所有官方语文分发。可从儿基会评价办公室网站获得英文版完整报告(见附件)。

说明：本文件全文由儿基会负责处理。



计划(2026-2029年)。评价还有一个更广泛的目标，即在儿基会开展业务的人道主义、发展与和平背景下深化性别平等整合。

评价发现，在第三个性别平等行动计划(2022-2025年)和性别平等政策的推动下，儿基会正在性别平等方面取得重大进展。在这一进展的基础上，新的性别平等行动计划应通过加强儿基会各级的性别平等问责制、深化方案编制和伙伴关系，以及增加性别平等相关成果的支出来应对机构挑战。虽然儿基会注重性别平等的愿景得到了尽职尽责的工作人员的支持，但明确将性别平等纳入各种角色对于确保“性别平等人人有责”仍然至关重要。始终如一地设定改造社会性别关系的成果，确保公平的工作场所做法，是关键的增长领域。由于努力解决性别失衡问题，以及组织内的“性别平等问题活动家”的人数不断增加，儿基会对妇女而言，也成为更好的工作场所。然而，确保性别均等的措施并不总是得到一致执行，还可以做更多工作来支持妇女在工作场所的福祉。评价提出了四项主要建议，儿基会在努力迈出有意义的步伐，实现为全世界所有儿童、青少年和妇女实现性别平等和增强其权能这一愿景时，应考虑这些建议。

供执行局审议的决定草案要点载于第六节。

## 一. 引言

### A. 本次评价的背景是什么？

1. 性别平等问题仍然是国际发展议程的核心优先事项。尽管自 1995 年《北京宣言》与《行动纲要》——这是性别平等和妇女权利方面的里程碑式文件——通过以来取得了重大进展，但没有一个国家能够完全如期实现可持续发展目标 5 中的所有具体目标，可持续发展目标 5 的重点是实现性别平等并增强所有妇女和女童的权能。推进性别平等需要国家和地方政府的坚定领导，并得到各种规模的组织(从基层妇女权利组织到主要联合国实体)的支持。作为联合国系统内最大的机构之一，儿基会在推进这一议程方面发挥着举足轻重的作用。

2. 儿童基金促进性别平等的工作立足于主要国际框架，包括 1989 年《儿童权利公约》、1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》和 2006 年《残疾人权利公约》。1986 年《发展权利宣言》和 1993 年《消除对妇女暴力宣言》也为儿基会在这一领域的工作奠定了基础。在人道主义背景下，儿基会以 2020 年修订的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》为指导，该承诺强调要在所有人道主义行动中保障性别平等。

3. 作为《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》(UN-SWAP)的一部分，儿基会每年报告 17 项共享绩效指标。在努力推动实现可持续发展目标 5 的过程中，儿基会特别重视旨在消除对妇女和女童一切形式歧视的具体目标 5.1，以及旨在消除影响妇女和女童的一切形式的暴力和剥削的具体目标 5.2。

4. 自 2006 年以来，性别平等一直是儿基会战略计划中贯穿各领域的优先事项，并在 2010 年关于性别平等和增强女童和妇女权能的政策中得到进一步加强。第一个性别平等行动计划(2014-2017年)与《儿基会 2014-2017年战略计划》保持一致，并采用了主流化和有针对性的优先事项的双轨方法。其目的是通过能力建设、加强系统、资源分配和伙伴关系，将性别平等纳入儿基会系统，强调改善少女福祉的方案编制。

5. 在 2019 年评价建议的基础上，制定了第二个(2018-2021 年)<sup>1</sup>和第三个(2022-2025 年)<sup>2</sup>性别平等行动计划。<sup>3</sup>由此形成了目前的 2021-2030 年性别平等政策，标志着性别平等和增强所有儿童、青少年和妇女权能的更宏伟愿景。该政策要求儿基会致力于消除结构性障碍，如有害的社会规范和权力失衡，因为这些障碍使不平等现象长期存在。该政策承认性别多样性，寻求改善少女的权利，并旨在到 2030 年加强与妇女和女童权利组织的伙伴关系。

6. 性别平等仍是儿基会工作的核心，《2022-2025 年战略计划》中的改造社会性别关系的方案编制将其作为一项核心原则、贯穿各领域的方案和变革战略。

<sup>1</sup> [E/ICEF/2017/16](#)。

<sup>2</sup> [E/ICEF/2021/31](#)。

<sup>3</sup> [E/ICEF/2020/14](#)。

尽管做出了这些努力，但为妇女、女童和儿童取得的进展比预期的要慢。自 2019 年以来，挑战更加严峻，特别是由于 2019 冠状病毒病疫情对妇女和女童的影响尤为严重。与此同时，全球限制性政策的重新抬头威胁着妇女的权利，进一步加大了转型变革的难度——这是许多国际组织所面临的挑战。妇女和女童受气候变化的影响也最大，气候变化加剧了现有的不平等，并对她们的生计、健康和安​​全带来了新的威胁。与此同时，越来越多的证据表明需要解决性别规范问题，越来越多的人一致认为需要采取改造社会性别关系的方法，这些都提供了宝贵的动力。与妇女、女童和青年领导的组织开展合作，对于实现可持续的结构变革至关重要。在此背景下，联合国通过《2030 年议程》可持续发展行动十年重申了推进性别平等的紧迫性，而正在进行的联合国改革也支持这一新的承诺。

7. 本次对儿基会性别平等政策和性别平等行动计划的评价就是在这一背景下进行的。这是执行局于 2021 年核准的《2022-2025 年儿基会全球评价计划》中概述的机构成效评价之一。<sup>4</sup> 评价以以前对性别平等政策和性别平等行动计划的评价为基础，同时更加重视儿童、青少年和妇女在性别平等方面的方案成果。评价从 2023 年 11 月至 2024 年 10 月进行，利用了儿基会开各级收集的大量数据，包括来自儿基会开展业务的 7 个区域的 8 个国家<sup>5</sup> 的一手方案数据。评价由评价办公室独立管理，遵守联合国评价小组的规范和标准。评价是与主要的内部和外部利益攸关方密切协作进行的，期间不断与这些利益攸关方接触，向其提供新的证据，以确保将其建议纳入新的性别平等行动计划和战略计划(2026-2029 年)的设计中。

8. 评价结果建立在坚实的证据基础之上，并为改变儿基会的方案编制提供了主要建议，确保持续致力于实现性别平等并推动转型变革造福妇女和女童。

9. 评价的主要用户包括参与执行性别政策和性别行动计划的儿基会各级管理人员和雇员，特别是方案小组和新成立的人事和文化司。其他用户包括执行局、联合国其他机构、各国政府、捐助者、联合国内外的伙伴组织、妇女和女童领导的组织以及青年人。

## B. 为什么要进行评价，评价的内容是什么？

10. 这是对机构效力的评价，涉及儿基会在全球、区域和国家各级的工作。其主要目的是评估儿基会将性别平等问题纳入其规范性指导框架、机构做法和方案的效果，特别考虑到新的性别平等政策以及第二、第三个性别平等行动计划。评价采用了赞赏式调查方法——这是一种评估组织变革的方法，侧重于优势而不是劣势——并以此为契机，突出了良好做法和经验教训，以加强儿基会在性别平等方面的工作。

<sup>4</sup> 儿基会，执行局 2022 年第一届常会通过的决定汇编，E/ICEF/2022/8，第 3-4 页。

<sup>5</sup> 纳入一手数据收集的国家有孟加拉国、波斯尼亚和黑塞哥维那、刚果民主共和国、埃及、斐济(在太平洋多国办事处内)、莫桑比克、缅甸和秘鲁。

## 11. 评价有三个主要目标：

(a) 评估现行性别平等政策和第三个性别平等行动计划在促进性别平等和增强少女权能方面的相关性和一致性，重点是儿基会的任务(《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《残疾人权利公约》、《人道主义行动造福儿童的核心承诺》)以及对《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》(UN-SWAP)的承诺。

(b) 通过性别平等行动计划，评价在儿基会政策、做法、系统、方案编制和问责机制中实施性别相关变革和业绩推进手段的一致性、有效性、效率和可持续性。

(c) 在第二个和第三个性别平等行动计划的发展和人道主义背景下，衡量儿基会战略计划概述的五个目标领域在性别平等方面为儿童、青少年和妇女取得的方案成果。

12. 评价审查了 2018 年至 2023 年性别平等政策和性别平等行动计划的执行情况，重点是儿基会在三重关系(发展、人道主义与和平)内支持性别平等的业绩和成果。评价以以往的评价为基础，更深入地分析了第二和第三个性别平等行动计划以及 2021 年性别平等政策。评价还审查了《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》(UN-SWAP)对儿基会内部性别代表性和能力建设的影响，审查了工作人员的作用、管理和性别架构，以确定可能需要进一步加强的领域。

## 13. 评价涉及三大主题：

(a) **性别平等政策和性别平等行动计划概念框架：**这一部分分析了当前的性别平等政策、第三个性别平等行动计划的概念框架和变革理论，重点是如何在各区域应用这些政策和理论，以应对不断变化的性别动态，特别是有关性别平等和社会规范的动态。评价还评估了将性别平等作为一个跨领域方案和变革战略纳入儿基会战略计划的情况，同时将其与联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)等类似组织或加拿大全球事务部等伙伴机构的性别平等战略和行动计划进行了比较。

(b) **与性别平等相关的组织变革和业绩推进手段：**这一部分审查了儿基会的政策、做法和系统在多大程度上支持在实现性别平等方面取得进展。它评估了性别平等行动计划的执行情况，涉及全球、区域和国家层面的方案编制过程、监测系统、财政资源、领导能力和问责制等方面。此外，这一部分还审视了儿基会如何促进和利用与政府、女权组织和由妇女、女童和青年领导的网络的伙伴关系，在方案编制和宣传中扩大他们作为变革推动者的声音。它还评估了将性别平等视角纳入国家系统和结构的努力，以及合作伙伴采纳儿基会与性别平等有关的倡议的程度。最后，将儿基会促进性别平等的体制推进手段与联合国其他组织的推进手段进行了比较，以确定良好做法和有待进一步改进的领域。

(c) **方案成果和将性别平等纳入各方案：**这一部分利用对 8 个国家的一手数据和整个儿基会的二手数据的分析，审查了已实施的方案，并评估了第二和

第三个性别平等行动计划中规定的产出方面的进展情况和对方案成果的贡献。它具体审查了儿基会将性别平等纳入其战略计划五个目标领域的情况，评估了少女的成果，并探讨了在改变社会规范方面取得的进展。此外，评价还考虑了如何将性别平等纳入人道主义、发展与和平关系议程。评价没有衡量直接归因，而是侧重于儿基会对成果和影响层面的结果所做的更广泛贡献。

14. 评价涵盖了相关性、一致性、有效性、效率、影响和可持续性评价标准，并三个主要评价问题为分析提供依据，特别是：

(a) 目前的性别平等政策和第三个性别平等行动计划概念框架在多大程度上经过精心设计，具有相关性和一致性，能够满足所有儿童、青少年和妇女的各种需求、国家政府的优先事项、儿基会的规范框架(即《儿童权利公约》、《消除对妇女歧视公约》、《残疾人权利公约》、《儿童核心承诺》)以及儿基会对《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》(UN-SWAP)在性别平等方面的承诺？

(b) 在儿基会各级政策、做法、系统、组织承诺和问责机制中，与性别有关的组织变革和性别平等行动计划的业绩推进手段的实施情况如何？

(c) 在发展和人道主义背景下，在所有五个目标领域，特别是在提高少女的领导能力和福祉方面，儿基会在多大程度上实现了终生性别平等的方案成果？

## 二. 方法

### A. 评价是如何进行的？

15. 在儿基会和联合国评价小组相关规范和标准的指导下，评价结合了混合方法和基于理论的方法，强调参与制定将性别平等纳入儿基会工作的变革理论。评价涉及对二手证据的全面审查，通过人工和自然语言处理分析了 468 份文件。它包括 6 个国家的案例研究，并以另外 2 个国家的额外数据作为补充，共涉及儿基会 7 个地区的 8 个国家。包括 518 名内部和外部信息提供者在内的多元化群体参与了评价。在选择和确定作为案例研究机会的国家时，采用了赞赏式调查方法，这种方法侧重于优势，确定在注重性别平等的工作中进行机构变革的国家办事处范例，或具有强有力的改造社会性别关系的做法和成果的国家范例。作为对赞赏式调查方法的补充，评价小组对不符合国家案例研究选择标准的两个国家进行了远程数据收集。此外，还在区域和全球层面开展了 64 次主要信息提供者访谈和焦点小组讨论。一项全体工作人员调查从总共 17 656 名工作人员中收集了 884 份答复(置信度为 99%，对调查结果的置信度很高)，一项比较分析研究了其他组织(如难民署、人口基金和加拿大全球事务部)如何将性别平等问题纳入其工作。为了分析数据，评价小组使用了一个编码矩阵来整理一手和二手来源的数据，确保对评价结果进行彻底的三角分析，以解决评价问题并检验变革理论中的假设。下图 1 总结了评价方法和数据来源。

图 1  
评价方法和数据来源说明



资料来源：评价报告。

## B. 局限性和缓解措施

16. 评价面临一些限制，在可行的情况下采取了缓解措施。主要挑战包括可获得的基线数据有限，对各方案进行的影响评价数量也不多。为解决这一问题，采用了定量和定性方法，使评价能够收集各种证据。这些证据经过三角分析后，就能大致概括儿基会所编制的方案。评价小组还在不同程度上接触到来自不同方案和交叉领域的儿基会专家。为了解决这一问题，评价纳入了来自组织内外不同层面的大量定性和定量数据，以全面了解每个目标领域的进展情况。在国家层面，所面临的挑战包括能否找到信息提供者，偶尔还需要考虑信息提供者的相关性，以及一些地方的安全局势。尽管存在这些障碍，评价小组还是成功调整了方法，确保让所有预期利益攸关方群体参与进来，并超过了目标人数。由于框架随着时间的推移而发生变化，在分析性别平等行动计划标准指数数据（该指数综合了体制推进手段方面的若干计划指标和方案指标）时也遇到了困难，但这些困难都得到了解决，以确保进行有意义的分析。总的来说，关键利益攸关方的积极参与和儿基会提供的文件意味着评价结果有坚实的证据基础。

## 三. 评价结果

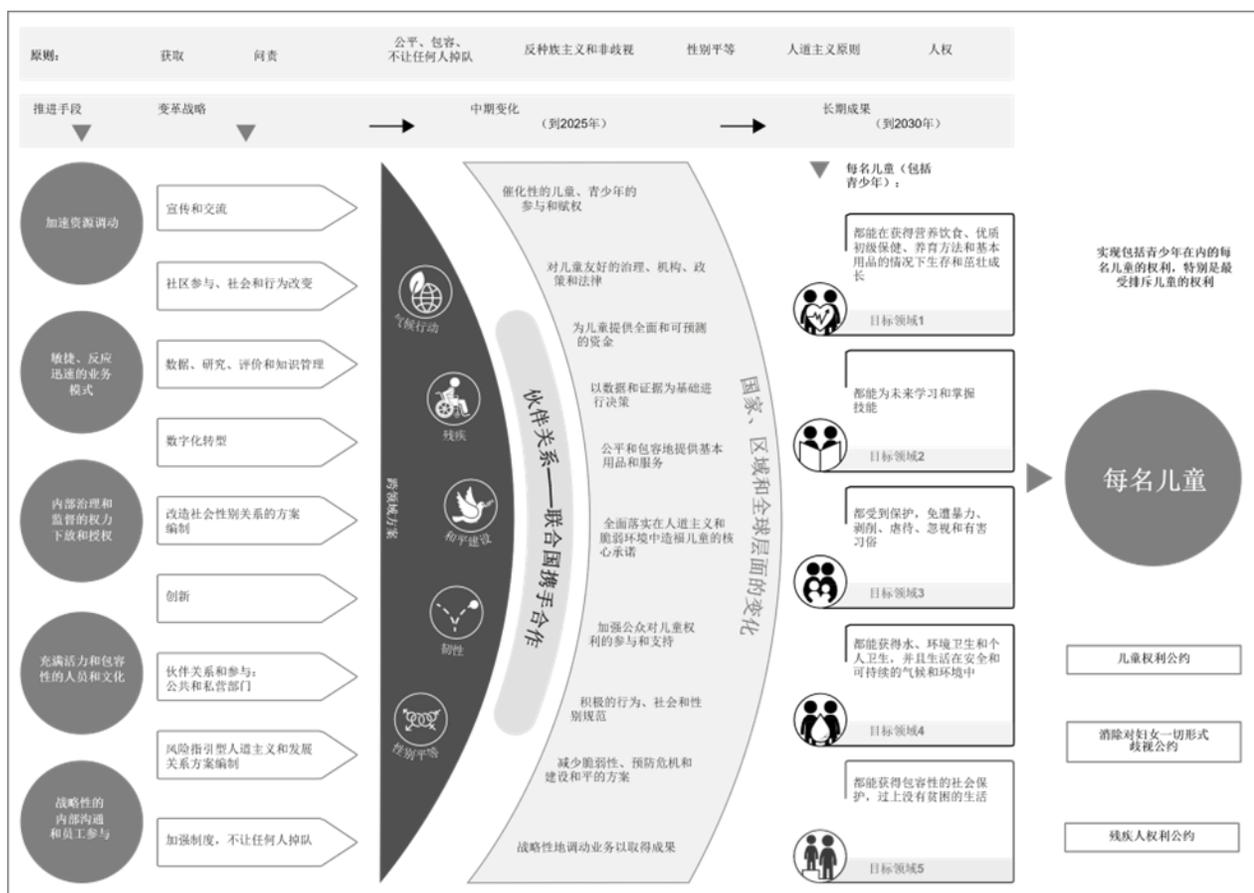
### A. 性别平等政策和性别平等行动计划概念框架

17. 性别平等政策和性别平等行动计划以广泛的证据为依据，并与设计时的背景息息相关；然而，2024 年的性别平等现实情况有所不同，需要儿基会加大努力促进性别平等。在“多重危机”时期，可持续发展目标 5 进展缓慢，反性别平等意识形态抬头，加剧了现有挑战，并带来了现有文件中没有充分解决的新挑战。

18. 此外，虽然性别平等行动计划以《儿基会 2022-2025 年战略计划》(该计划推动了性别平等议程)为基础，但各种变革战略和跨领域主题之间仍存在“资源和精力竞争”，对交叉性的考虑和阐述不足。如图 2 所示，性别平等问题是一项变革战略、一项跨领域方案(包括气候行动、残疾、建设和平、复原力)、一项中期变革(积极行为、社会和性别规范)和一项原则。

图 2

性别平等问题是儿基会《2022-2025 年战略计划：重振雄心，迈向 2030 年》的关键要素



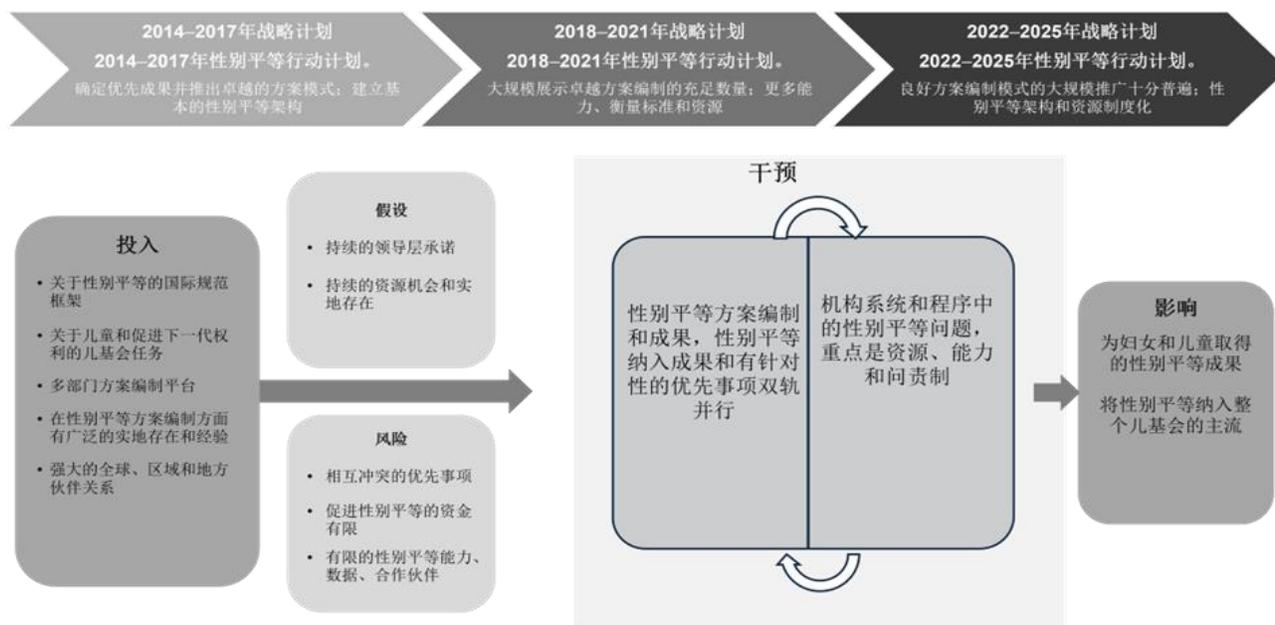
资料来源：儿基会《2022-2025 年战略计划》。

19. 主要信息提供者还报告了在实施交叉性方面遇到的挑战，这在其他组织中似乎很常见，包括那些参与作为本次评价的一部分进行的比较分析的组织。交叉性无意中被理解为给一项方案添加了一系列可分割的“视角”(如性别平等、年龄、残疾等)，而不是解决一些儿童和青年的交叉性需求，这对如何分列数据、进行性别分析或如何实施方案产生了影响。

20. 儿基会性别平等政策为性别平等设定了一个长期愿景，性别平等行动计划的变革理论(见图 3)与之大体一致，但儿基会在性别平等方面的任务在不同的规范性指导中的表述并不一致。这导致对性别平等以及妇女权利如何促进儿童权利产生了不同的理解。此外，儿基会在联合国系统内有关性别平等的比较优势

没有在任何文件中得到充分阐述，尽管这是上次评价提出的一项建议。这是取得改造社会性别关系的成果所面临的障碍，需要联合国和其他组织共同努力来解决。

图 3  
性别平等行动计划变革理论



资料来源：2022-2025 年性别平等行动计划。

21. 此外，虽然性别平等行动计划旨在支持性别平等政策的实施工作，但它并没有建立足够的问责制和实施程序来确保性别平等政策的持续实施。

22. 性别平等行动计划与《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》(UN-SWAP)紧密一致，后者是一个问责制框架，评估联合国各组织在性别平等、成果管理制、监督、问责制、人力和财政资源、能力建设以及知识生成和传播等领域的业绩。这种一致性加强了性别平等行动计划在儿基会的优先地位和战略定位。《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》(UN-SWAP)年度评估显示，无论是年同比还是与其他联合国机构相比，儿基会在实施这些体制推进手段方面都取得了持续进展，巩固了儿基会对推进性别平等议程的承诺。

23. 虽然性别平等行动计划涉及人道主义行动，但在人道主义背景下开展工作还应更多地结合实际情况和考虑各种因素，包括加强与《人道主义行动造福儿童的核心承诺》和部门政策的相互参照。

## B. 与性别平等相关的组织变革和业绩推进手段

24. 在第二个和第三个性别平等行动计划期间，儿基会在各级加强与性别平等相关的组织变革和业绩推进手段方面取得了重大进展。这些业绩推进手段成为将性别平等纳入儿基会工作的基础，支持在性别平等的方案和工作场所两方面实现性别平等行动计划的成果。如图 4 所示，这些推进手段的框架是围绕“方式”和“主体”这两个关键方面组织的。

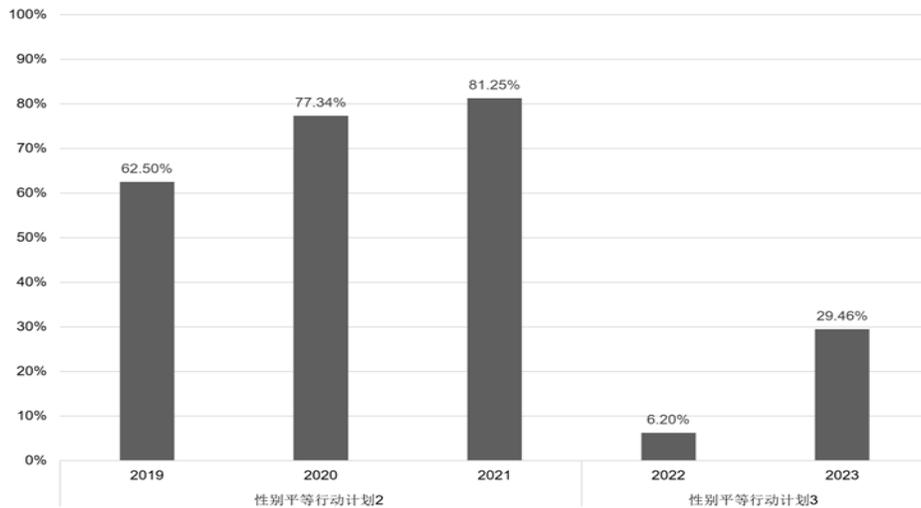
图 4  
体制推进手段



资料来源：2022-2025 年性别平等行动计划。

25. 儿基会是联合国系统内执行性别平等体制推进手段的主要机构之一，一直是 UN-SWAP 中得分最高的机构之一。2023 年，儿基会在 17 项指标中的 16 项指标上“达到”或“超过”基准(94%)，在一项指标上“接近要求”(6%)，实现了最高的总体达标率。UN-SWAP 评估和儿基会内部监测系统表明，在整个评价期间，儿基会在这一领域取得了稳步进展。性别平等行动计划标准指数数据表明，尽管由于监测框架的变化，在第二个和第三个性别平等行动计划之间的过渡期间出现了明显的下降，但在实施体制推进手段方面仍取得了总体进展。尽管如此，如图 5 所示，在这两个时期观察到的积极趋势表明，2019 年至 2023 年在实施体制推进手段方面出现了持续改善。

图 5  
达到性别平等行动计划标准指数的国家办事处的百分比



资料来源：内部监测数据和评价人员的计算结果。

26. 改造社会性别关系的成果越来越多地被纳入规划，许多国家办事处制定了符合国情的性别平等行动计划。然而，由于与部门计划不一致，这些计划的使用可能会受到限制。

27. 开展的性别平等分析和研究越来越多，尽管质量和使用情况各不相同。儿基会提供了关于性别平等方案编制的重要研究证据，并建立了向区域和国家层面方案传播证据的渠道。然而，在国家层面试行的干预措施所产生的研究成果与将其用于推广干预措施之间还存在差距。

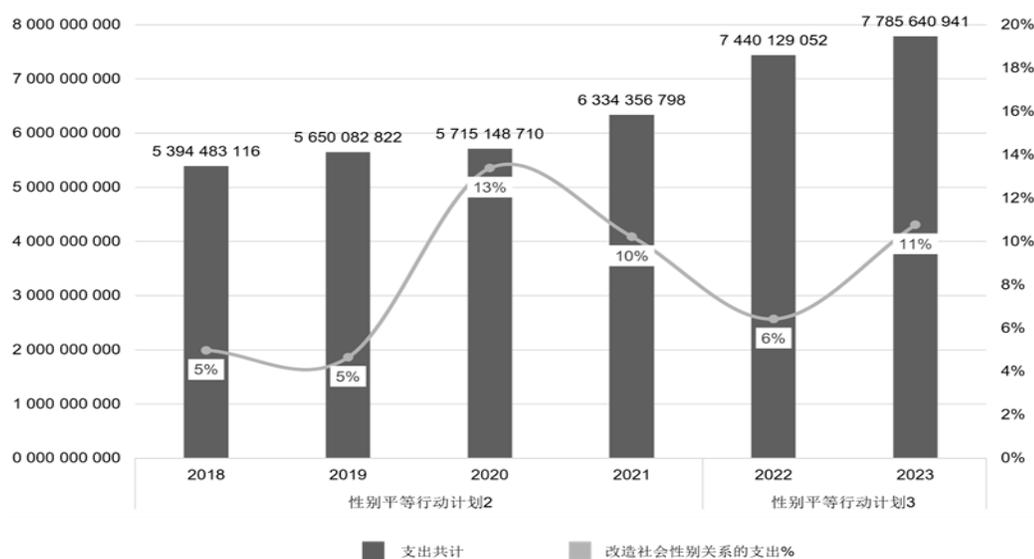
28. 在第三个性别平等行动计划中加强了对性别平等体制推进手段的监测和评价。与此同时，方案监测和评价在记录对改造社会性别关系的成果的贡献方面没有那么雄心勃勃，特别是在结果层面。虽然儿基会的指南明确指出，性别平等行动计划报告既要服务于全球问责制，也要服务于国家层面的学习和方案编制，但监测系统主要针对向上问责。

29. 儿基会尚未实现为性别平等提供资金的总体目标，资金分配偏向应急方案编制，组织能力和一些目标领域的资金存在缺口。性别平等资源跟踪工作有所改善，建立了更好的系统，但这些系统被认为使用起来很复杂，而且没有得到持续实施。

图 6

### 儿基会总支出中改造社会性别关系的支出

(单位：美元)



资料来源：2019年2021年和2022年2023年期间的内部支出数据。

30. 虽然在建立一个坚实的全组织性别架构方面取得了可喜的成果，但儿基会在确保这一架构成功地推动将性别平等纳入整个组织方面仍有很长的路要走。例如，尽管儿基会继续开展有关性别平等的培训，但这些培训的推广速度还没

有跟上。在解决个人价值观、态度和偏见以及为各部门提供具体技术指导方面，培训的范围和内容还存在一些差距。

31. 儿基会与妇女和女童组织之间建立的伙伴关系越来越多，但与基层民间社会组织缔结的伙伴关系较少。然而，基层组织在满足采购标准和获得资金方面面临重大挑战。为了加强与妇女和女童领导的组织的伙伴关系，儿基会已投资于建设这些组织与性别平等有关的能力。例如，在缅甸，儿基会侧重于建设基层组织在防止性剥削、性虐待和性骚扰、保护、性别平等、残疾包容和赠款管理方面的能力。然而，在支持这些组织的长期可持续发展及其倡导促进性别平等的系统性变革的能力方面，所做的努力仍然有限。摸底调查伙伴关系是一个很好的方法(如斐济在太平洋多国办事处内完成的伙伴关系摸底调查)，可以了解在现有伙伴关系之外，还有谁在这一领域开展工作，包括女权主义者领导的组织或青年领导的组织，以及儿基会如何更好地与这些组织合作。

32. 对儿基会在性别平等方面的比较优势缺乏共识。儿基会与联合国其他机构制定了促进性别平等的联合方案；但是，由于对儿基会的比较优势缺乏了解，在国家一级可能会错失合作机会或造成重复工作。

#### 插文 1

#### 儿基会与联合国其他机构在性别平等问题上的正式和非正式合作：国家个案研究的实例

- 波斯尼亚和黑塞哥维那：信息技术女孩倡议(儿基会、联合国开发计划署(开发署)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署))，以及正在筹备中的性别平等加速框架(人口基金、开发署和妇女署)。
- 莫桑比克：两个以性别平等为重点的联合方案(人口基金-儿基会消除童婚现象全球方案、Rapariga Biz-女童和青年妇女行动(人口基金、教科文组织、妇女署和儿基会))和一个促进性别平等的“联合国社会保护联合方案”(儿基会和劳工组织)。
- 埃及：关于消除女性生殖器切割的联合方案(与人口基金合作)，关于性别平等方案编制的伙伴关系(与妇女署合作)，以及关于难民和移民青年及儿童的伙伴关系，包括促进性别平等的内容(与难民署合作)。
- 孟加拉国：儿基会通过联合国国家工作队工作组参与联合国的协调工作，这些工作组开展的具体项目包括终止童婚、向妇女和女童分发卫生包，以及针对青少年的运动和与健康有关的干预措施。
- 秘鲁：儿基会就终止童婚(与人口基金和其他机构)以及人道主义环境中的方案编制(人口基金、国际移民组织、难民署)开展了引人注目的联合宣传工作。

33. 儿基会被认为是最有影响力的联合国机构之一，因为其广泛的方案覆盖面使其在倡导女童和儿童权利方面处于有利地位。这一广泛的影响力为儿基会提

供了一个强大的平台，使其能够在公共宣传活动中以及与各国政府和会员国一起扩大宣传工作。

34. 儿基会高级管理层的领导力对于能否促进性别平等行动计划和让更多人认识到性别平等是每个人的责任至关重要，但缺乏正式的问责措施意味着并非每个人都将这一责任付诸实践。高层领导在提高性别平等行动计划的知名度方面发挥了重要作用，但可能还需要巩固该计划，特别是在中层管理人员一级。性别平等问题也日益被视为儿基会每个人的责任。然而，在实践中，除了以性别平等为重点的工作人员之外，缺乏对性别平等成果的正式和准确的问责，这似乎限制了更广大工作人员对性别平等议程的责任感。

35. 人们越来越重视改善工作场所的性别平等，但这一领域仍有改进的空间。虽然儿基会总部实现了性别均等，但不同职类工作人员之间的性别差异仍然存在。儿基会的招聘政策往往脱离改善工作场所性别平等这一更广泛目标来考虑均等问题。虽然儿基会的人员配置政策现在更有意识地考虑性别平等，使全体工作人员受益，并且已采取步骤解决工作场所的文化和包容性问题，但这些政策仍有改进的空间，并确保更系统地推出这些政策，特别是在国家层面。

36. 儿基会根据独立小组对其防止性剥削、性虐待和性骚扰对策进行的审查以及工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作队的报告所提出的建议，加强了其制度，以执行对不端性行为的零容忍政策。主要的改进措施包括在执行主任办公室下设立一个临时的多样性、公平和包容股，该股现已并入新的人事和文化司。然而，这些强化的制度尚未在国家层面得到充分实施。对来自国家案例研究和全球办事处的利益攸关方进行的访谈表明，国家一级的人力资源部门尚未完全具备处理不当行为和防止性剥削、性虐待和性骚扰问题的能力。此外，防止性剥削、性虐待和性骚扰的内部保护结构仍不如注重对外工作的内部结构完善。在这种情况下，人事和文化司的设立有望通过加强整个组织人力资源的作用和能力来应对这些挑战。

### C. 方案成果和将性别平等纳入各方案

37. 关于性别平等行动计划方案编制和支出的指标显示，各目标领域的性别平等纳入工作都取得了进展，但投资水平各不相同。一般来说，为纳入性别平等所采用的方法更多的是应对性的，而不是变革性的，变革性方案编制更多见于目标领域 3(儿童保护)。儿基会在所有目标领域改造社会性别关系的支出都有所增加，但除一个目标领域(目标领域 3)外，其他所有目标领域的支出仍低于 UNSWAP 的建议。总体而言，如插图 2 所示，性别平等成果主要是通过注重性别平等的方案实现的。

## 插文 2

## 儿基会战略计划五个目标领域中的性别平等

**目标领域 1**——每名儿童(包括青少年)都能在获得营养饮食、优质医疗保健、养育方法和基本用品的情况下生存和茁壮成长：方案编制主要侧重于对性别平等问题有敏感认识或有针对性的干预措施，例如改善妇女和女童获得和利用服务的机会。许多方案以妇女的生理和性别角色为目标，男孩和男子在其中的参与有限。然而，例如，在波斯尼亚和黑塞哥维那，宣传运动试图改变男子的态度，使他们更关心孩子的健康和营养，并改变学前教师的性别偏见，即往往给男童比女童更多的营养食物。在莫桑比克，“Rapariga Biz”方案通过增强少女维护自身权利和做出知情决定的能力以及让男童参与进来，促进和保护少女和年轻妇女(10-24岁)的性健康和生殖权利。

**目标领域 2**——每名儿童(包括青少年)都能为未来学习和掌握技能：与教育部门有关的成果似乎参差不齐，但在上游系统层面的变革以及边缘化和失学少女方面，儿基会在国家一级取得了显著成绩。此外，还制定了一项促进改造社会性别关系的成果的综合战略；然而，由于国家办事处一级教育部门和国家教育部门的性别平等专门知识有限，该战略的实施受到限制。这导致错失发展教育系统的机会，无法大规模解决有害的性别规范和社会规范问题。促进性别平等和改造社会性别关系的方案和方法的例子包括：在孟加拉国，一项替代学习方案与创业培训和其他相关软技能培训一起实施，面向失学的青少年男女；一些执行伙伴向女童提供非定型性别职业培训，如电工课程、驾驶、汽车维修等。在秘鲁，ChicasTec 方案的对象是对科学、技术、工程和数学(STEM)领域的职业感兴趣的 15 至 18 岁弱势女童。该方案包括对女孩进行 STEM 和数字技能培训、培养教育部门专业人员整合数字技能的能力，以及倡导改变性别规范和陈规定型观念等方面的干预措施。

**目标领域 3**——每名儿童(包括青少年)都受到保护，免遭暴力、剥削、虐待、忽视和有害行为：儿童保护科对性别平等纳入工作采取了更具战略性的循证方法，这为开展更具变革性的工作提供了重要机会。在此期间，儿基会对预防暴力的关注也有所增加。但为了利用机会做更多工作，儿基会需要解决方案编制的质量问题。联合儿童保护方案在政策变革方面取得了积极成果，但其改造社会性别关系的方案编制方法还有待加强。例如，在埃及，Dawwie 方案是利用社会生态模式设计的，确保采取变革性的整体方法，并与女童、男童及其家庭合作。该方案旨在改变阻碍少女发展的规范，包括讲故事圈、代际和社区对话、数字学习和培养新技能的机会以及保护、健康和营养服务等举措。该方案由社会和行为改变科和儿童保护科联合实施，迄今已惠及 60 万人。在刚果民主共和国，一项旨在预防和应对暴力侵害儿童行为的社区参与方案利用与社区成员(包括男性)进行的引导式对话来推动性别暴力预防行动，并为不同部门提供培训，以加强对性别暴力幸存者的应对服务。

**目标领域 4**——每名儿童(包括青少年)都能获得水、环境卫生和个人卫生服务，并且生活在安全和可持续的气候和环境中：《2016-2030 年水、环境卫生和

个人卫生战略》提出了开展更多改造社会性别关系的工作的宏伟目标；然而，目前的方案和政策干预措施大多仍处在注重性别平等或促进性别平等阶段，其侧重点在于改善服务的获取和利用。例如，在刚果民主共和国，更多改造社会性别关系的方法包括努力让妇女参与传统上为男性保留的工作，例如，培训妇女的水管理和治理、技术技能(泥瓦匠、管道工)、水卫系统监测的数字技能或回收塑料建造厕所的技能，或在难民营开展将妇女创收活动与水卫结合起来的项目。

**目标领域 5——每名儿童(包括青少年)都能获得包容性的社会保护，过上没有贫困的生活：**产出和成果数据表明，专用资源、性别平等相关证据和专门知识的增加有助于在性别平等纳入方面取得良好进展。由于这些投资，儿基会在将性别平等纳入社会保护方面取得了显著成果，社会保护更注重促进性别平等。评价还发现了几个很有希望的机会窗口，可借以加强社会保护方案，使其更能改造社会性别关系(例如，在刚果民主共和国和其他国家)。然而，总体而言，评价发现支持残疾妇女和女童的干预措施或方案的例子较少。

38. 儿基会努力将性别平等纳入人道主义部门的主流，这体现在加强指导、强化性别平等分析、数据分类以及妇女和女童组织的参与。然而，所设定的宏伟目标并没有完全实现，部分原因是人道主义行动中的性别平等技术专长不足。

39. 儿基会在其气候变化工作中也日益认识到妇女和女童的需求，但要将性别平等纳入实践还有很长的路要走。第三个性别平等行动计划中有关少女的优先事项已形成势头，越来越多的方案正在与少女合作。儿基会成功地利用了其比较优势，有效地支持了少女的个人改变，并加强了青年和少女网络和动员。在整个社会生态模式中，社会规范的广泛变化通常较慢或规模较小。如果得不到周围社区的支持，女童可能会遭受更大的反噬和污名化。

40. 儿基会对变革性方案编制的雄心使方案编制不再止于注重性别平等，并产生了一些积极的例子。然而，若干因素限制了儿基会可持续地改变社会规范和性别规范的能力，包括性别平等分析的深度、现有的方案编制模式以及工作人员对改造社会性别关系的方案编制的理解。

41. 在内部，一些有利因素促进了性别平等方面的进展，但某些障碍继续阻碍着系统性的进步。所取得的进展可归功于强有力的、坚定的领导层对性别平等的认同和越来越多的工作人员焕发了积极性(包括专职性别平等专家和活跃的性别平等工作组)，以及强调对性别平等成果承担集体责任的问责机制。性别平等分析以及在年度计划审查期间对性别平等成果进行定期监测、交流和讨论等关键程序也为这一进展做出了贡献。然而，挑战依然存在，包括用于指导变革性方案编制的跨部门性别分析的深度和质量不足，对什么是改造社会性别关系的方案编制的理解有限，以及缺乏关于如何设计此类干预措施的业务指导。这些挑战阻碍了各小组和各办事处将性别平等因素充分纳入其工作。其他障碍包括干预措施的短期性、与小型组织建立伙伴关系的复杂程序、方案设计和监测中

的质量问题、从经验中吸取教训的困难以及以性别平等为工作重点的工作人员的的影响力有限。

42. 从外部来看，有几个因素既促进又制约了进展。有利因素包括与积极支持性别平等议程的各国政府合作，以及与妇女和青年领导的组织建立有意义的伙伴关系。事实证明，数字技术的使用在接触偏远或流动社区方面特别有效。另一方面，外部挑战包括地理位置偏远、交通不便(尤其是在受冲突影响的地区)、人口流动性大、政府立场保守，以及限制民间社会组织参与基于权利的工作的限制性环境。

#### 四. 结论和未来的方向

43. 下文概述的总体结论是基于本次评价的调查结果，并根据评价的变革理论中的假设进行了分析。总体结论肯定了儿基会在促进性别平等方面取得的进展，并鼓励儿基会保持和加强其针对妇女和女童的变革性议程。

44. **利用势头：在新的性别平等行动计划中落实性别平等方面的变革雄心，并通过新的战略计划予以加强。**儿基会正走在正确的道路上，应通过第四个性别平等行动计划来利用这一势头，该计划应强调通过应对与体制推进手段有关的挑战，落实儿基会在性别平等方面的变革雄心，这些挑战包括：

- (a) 加强从工作人员个人到全球、区域和国家各级以及各部门的问责制；
- (b) 改革儿基会的方案编制和伙伴关系方法；以及
- (c) 加强与性别平等相关的支出和成果的问责制。

45. 虽然性别平等行动计划为促进性别平等奠定了坚实的基础，并取得了进展，但性别平等尚未完全纳入整个组织。儿基会必须更好地适应当前的环境，并致力于大规模实现性别平等。虽然各种监测和评价系统、基准设定和性别平等架构表明存在性别平等问责机制，但在国家和个人层面，特别是在国家办事处和各部门的中高层管理人员中，问责力度不够。此外，有必要加强区域和国家层面的性别平等架构。性别平等行动计划的监测和评价系统有所改善，并支持加强问责制和制定基准；然而，指标并不总是与跟踪改造社会性别关系的干预措施相关。财政资源没有充分用于建设核心组织能力，较大的方案领域在改造社会性别关系的支出中所占份额往往较小，导致错失利用儿基会的地位产生更大影响的机会。儿基会的各项方案越来越注重性别平等，并满足妇女和女童的需求。然而，需要更加重视采取交叉办法，支持各种各样的妇女和女童(如残疾女童)。虽然儿基会有效地增强和支持青年人的领导能力，特别是少女的领导能力，但在实现改造社会性别关系的方案编制方面效果不佳，这需要解决性别不平等的根源，并应用社会生态模式。为了大规模取得更多变革性成果，儿基会必须改革其方案编制方法，优先考虑与民间社会组织，特别是由妇女和女童领导的民间社会组织建立有意义的伙伴关系。

**46. 缩小差距：提升儿基会整体对改造社会性别关系的方案编制的责任意识。** 儿基会通过第三个性别平等行动计划和性别平等政策，在领导层和一群熟悉性别平等问题的专门工作人员和拥护者的支持下，为改造社会性别关系的方案编制设定了雄心勃勃的愿景。然而，这一雄心壮志尚未被全组织充分理解或接受，性别平等行动计划中关于“性别平等有人有责”的期望也尚未实现。许多工作人员仍然不清楚如何将性别平等目标付诸实践。虽然能力问题是一项重大挑战，但组织内了解性别平等问题的强烈愿望为儿基会确保将这一雄心变为现实提供了良机。

**47. 明确愿景：加强执行性别平等政策和性别平等行动计划概念框架的一致性。** 目前对改造社会性别关系的方案编制和性别平等的定义在各种指导文件和工作人员中没有得到一致阐述，导致出现了不同的解读，阻碍了有效实施和广泛认同。儿基会可以利用其优势，通过以下方案优先事项为性别平等做出有意义的贡献：

(a) 利用少女方案编制方面的势头，同时制定更明确的说明，将性别平等定位为儿童权利的核心，并区分儿基会相对于人口基金的作用。

(b) 强调性别社会化方法，该方法与儿基会对儿童和青少年的重视相一致，以支持在儿童和青少年时期发展和扩大积极的公平规范，这涉及到与父母、社区领袖、男孩和男子的接触，从而促进在整个社会生态模式中开展工作。儿基会使用该模式来帮助评估一种方法、干预措施或方案是否具有变革性，以及在何种程度上具有变革性(例如，干预措施是否不再囿于个人层面，而是可以解决家庭、社区、文化和政策以及系统层面的障碍?)性别社会化方法还解决了让男孩和男子参与进来的重要问题，并可以加强关于如何为人父母的干预措施。

(c) 利用其方案规模及其在各目标领域的多部门定位，因为儿基会的任务特别适合解决性别不平等现象的根源。这需要加强性别平等主流化，包括在人道主义方案中。

**48. 推进性别均等及其他：加强儿基会的工作，为妇女创造一个包容性的工作场所。** 由于努力解决人员配备和工作场所中的性别失衡问题，以及组织内“性别平等活动家”人数不断增加，儿基会在为妇女提供更好的工作场所方面取得了长足进步。但确保性别均等的措施并非总能按预期实施，还需要做更多的工作来改善妇女在工作场所的福祉，特别是在防止性剥削和性虐待等领域。招聘热衷于从事性别平等工作的年轻工作人员为儿基会注入了新的活力，他们将性别平等政策和性别平等行动计划作为核心点，这对未来而言是一个充满希望的标志。

## 五. 建议

49. 在对评价结果进行分析和解释后，评价报告将以下四项建议列为优先事项。在评价过程中，主要的内部和外部利益攸关方共同提出并确认了这些建议。

通过实施这些建议，儿基会能够加强其推进性别平等的能力，在《2030 年议程》可持续发展行动十年的剩余六年中有效完成其任务。

**50. 建议 1：更新性别平等愿景，始终如一地提及该愿景，并确保第四个性别平等行动计划与所有目标领域和人道主义部门的所有政策框架保持一致。**

**儿基会的任务：**儿基会应在新的战略计划中更新其关于性别平等的愿景，更加明确地将性别平等和妇女权利作为实现儿童权利的核心，并解释它们之间的联系。第四个性别平等行动计划应对此进行详细阐述，同时还应提及相关的人权框架(如《儿童权利公约》、新的《儿童权利是儿基会的核心——行动框架》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京宣言》)。儿基会还应确保新战略计划的最新愿景、性别平等政策、第四个性别平等行动计划的方案优先事项和部门战略之间保持一致(包括在交叉性方面)，并在性别平等行动计划和《人道主义行动造福儿童的核心承诺》之间更明确地相互参照。新的战略计划应明确概述性别平等的成果。(极高优先级；可能只需要工作人员的时间)

**51. 建议 2：制定第四个性别平等行动计划，更明确地说明在各级实施该计划并执行性别平等方案的“方式”。**

**第四个性别平等行动计划和因地制宜：**儿基会应制定新的性别平等行动计划，为性别平等方面的方案和体制成果制定指导框架和优先事项，然后制定关键领域的业务指南。业务指南应包括一个改造社会性别关系的选项菜单，可在每个方案优先事项或目标领域下实施，包括跨领域问题。还应制定关于制定国家性别平等行动计划的指南，以及如何将其与性别平等方案审查和国家方案文件审查联系起来。在总部、区域和国家层面，以及在紧急情况下，高级别管理会议应定期纳入性别平等优先事项，供管理层反思和采取行动。(极高优先级；可能只需要工作人员的时间)

**问责制和性别平等架构：**儿基会应加强国家、区域和总部各级各部门中高级管理人员执行性别平等行动计划的问责制。可以通过以下方式做到这一点：更新职务说明和业绩评估审查；确保性别平等问题专家向国家代表或副代表报告；任命安插在各部门的部门性别平等问题专家；确保性别平等问题协调人出席国家管理小组会议，确保性别平等问题工作组包括各科和各业务部门的工作人员，并由国家代表或副代表主持；根据业绩和背景任命性别平等问题专家，而不仅仅是根据预算(如国家办事处证明性别问题成果和项目组合不断增加，或证明根据具体情况应该优先考虑设立一名专家)。(极高优先级；可能需要改变一些员额的用途和/或提高其职等，并为国家办事处提供新的资金)

**筹资：**儿基会应加强对国家办事处的支持，以便更有效地使用支出跟踪；激励国家办事处高级管理层将至少 15%的未指定用途资金用于改造社会性别关系的工作；确保所有目标领域改造社会性别关系的支出均达到 15%；强调在提高性别问题纳入工作的支出水平方面取得的成就；跟踪和报告专门用于加强总部内部性别平等能力的经常资源。(极高优先级；可能只需要工作人员的时间)

**方案编制模式：**儿基会应鼓励国家办事处制定与国家方案文件周期相一致、持续约五年的性别平等方案，并按照儿基会新的《国家方案规划和设计指南》中的建议，使儿基会性别平等方案编制进程符合“黄金方案编制标准”，以确保实现改造社会性别关系的成果的渐进式步骤清晰明确，并反映在监测和评价框架中。参与性地制定变革理论也是激励和动员工作人员参与改造社会性别关系的方案编制的一个关键步骤。(高优先级；可能只需要工作人员的时间，从长远来看可节省一些费用)

**监测与评价：**儿基会应确保跨目标领域的影响和成果层面的具体目标和核心标准指标更好地反映成果层面的变化，并考虑使用进展标志或改用旨在反映对系统性变革所作的贡献的指标。(高优先级；可能只需要工作人员的时间)

**伙伴关系：**儿基会应投资于建设从事性别平等工作的民间社会组织的机构能力，并修订伙伴关系程序，以便能够与小型民间社会组织开展更多合作，特别是妇女和女童领导的组织。(高优先级；可能只需要工作人员的时间)

**性别平等分析：**儿基会应在每个国家方案文件中强制规定进行性别平等方案审查，对所有部门组合进行强有力的性别平等分析，并确保定期对其进行审查，以便为方案编制提供信息，并提高分析质量，更加注重障碍和权力等问题。(高优先级；可能只需要工作人员的时间)

**52. 建议 3：培训和激励工作人员，并使他们对在所有部门落实性别平等主流化负责。**

**技术人员的能力：**儿基会应制定一项性别平等能力加强计划，并推出更加注重利用、更加实用、支持同行学习、适合不同部门并涉及交叉性的培训(线下和线上)。培训还应涉及个人和组织的偏见、态度和规范，以及防止性剥削和性虐待。(高优先级；可能只需要工作人员的时间)

**53. 建议 4：根据儿基会的性别平等愿景，审查招聘、均等和工作场所福祉政策、程序和做法。**

**人力资源：**儿基会应审查和更新政策，解决在达到 70% 门槛时招聘男性工作人员的现行做法，并确保招聘过程询问个人价值观，以确保与儿基会价值观相一致。(高优先级；可能只需要工作人员的时间)

**工作场所文化：**儿基会应该为妇女，包括有孩子的妇女提供更好的支持，并创造更多的安全空间。儿基会还应制定更明确的防止性剥削、性虐待和性骚扰报告机制，并加快儿基会内部审计和调查办公室对案件的管理。应更经常地监测性别差距调查和妇女福祉。(高优先级；可能只需要工作人员的时间)

## 六. 决定草案

执行局

1. 注意到对《儿基会 2022-2025 年战略计划》的评价、其摘要(E/ICEF/2025/3)及其管理层的回应(E/ICEF/2025/4)。
2. 还注意到对儿基会性别平等政策和性别平等行动计划的评价、其摘要(E/ICEF/2025/5)及其管理层的回应(E/ICEF/2025/6)。

## 附件

### 对儿基会性别平等政策和性别平等行动计划的评价

1. 由于篇幅有限，对儿基会性别平等政策和性别平等行动计划的评价未载于本附件。
2. 可从儿基会评价办公室网站获得报告全文：<https://www.unicef.org/evaluation/evaluation-implementation-unicef-gender-policy-and-gender-action-plans-gap-2-gap-3>。