



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
22 November 2005
Chinese
Original: English

2006 年第一届常会

2006 年 1 月 20 日至 27 日，纽约

临时议程项目 4

评价

对开发计划署两性平等问题主流化的评价

执行摘要

目录

章次	页次
一. 导言.....	2
A. 理由.....	2
B. 目标.....	2
C. 概念和方法.....	2
D. 局限性.....	4
二. 背景.....	4
三. 结果.....	6
A. 政策和优先事项, 1996-2005.....	6
B. 体制结构.....	7
C. 将两性平等作为重要工作纳入各活动领域.....	10
D. 促进两性平等.....	13
四. 所得经验教训.....	15
五. 建议.....	18



一. 引言

A. 理由

1. 开发计划署/人口基金执行局在 2002 年举行的第二届常会上，建议开发计划署评价办公室对开发计划署内的两性平等问题主流化情况开展一次全面评价。在执行局 2004 年年会上，署长报告说评价办公室已经启动了独立评价。¹ 开发计划署需要评估其方法的有效性并验证过去开展的两性平等主流化和推动两性平等工作的成果，而这也正是执行局感兴趣的内容。

2. 本报告对 2004 年 12 月至 2005 年 6 月间一个多学科小组开展的评价结果进行了总结。

B. 目标

3. 根据职权范围及管理层对“转变主流：开发计划署内的两性平等问题”报告(DP/2004/31)的反应，评价旨在实现以下目标：

(a) 审查开发计划署为制订两性平等主流化政策并确保其执行所开展的工作；

(b) 审查开发计划署在两性平等主流化和促进两性平等方面的总体业绩。

4. 评价是一项具有前瞻性、吸取经验教训的活动，也是对成果的评估。它在认可过去经验的同时，为今后在两性平等主流化方面取得进展提出了实际的步骤，具体而言，就是要确保将两性平等观点清楚明确地纳入开发计划署的发展活动，促进两性公平的发展。

C. 概念和方法

什么是两性平等问题主流化？

5. 第四次妇女问题世界会议（北京，1995）召开之后，各发展组织采取了“两性平等主流化”战略，确保将男女平等观点纳入各个层面的所有领域和部门，促进两性平等。该战略认为妇女和男子都是发展活动的参与者和受益者——对其权利和待遇的定义及划定也是对等的。

6. 目标很明确，但在实际工作中概念上出现了问题——事实上，评价中发现，在开发计划署内部对“两性平等”的含义及如何使其成为该组织工作的一部分存在着普遍的混乱。有人把“两性平等主流化以促进人类发展”与人力资源管理中的两性均等混为一谈；还有的人认为“两性平等问题”不过是“妇女”的另一种表达法而已——即在项目中增加一项妇女活动，或计算一下多少妇女从中受益。

¹ DP/2004/31，管理层对“转变主流：开发计划署内的两性平等问题”的反应。

7. 像“两性平等问题 (gender)”一样，要把“主流化 (mainstreaming)”一词翻译成大多数其他语言都非易事。在英语中，如今该词的使用过于广泛，有可能正在丧失意义。

8. 清楚地区分两性平等主流化及其目标非常重要，其目标是支持开发计划署人类发展工作中的两性平等。有效的两性平等主流化应当带来发展，从而加强两性平等，消除实现社会、经济和无害环境的发展过程中与性别有关的障碍。但这一目标往往并不明确，导致两性平等主流化可能会成为缺乏明确方向和目的的技术方法。

9. 两性平等状况分析有其政治性的一面。两性关系的不平等和不公正是人权问题，因而也是可持续发展问题：顾及男女平等的方式将妇女持续处于从属地位放在具体背景中考虑。

10. 评价采用了开发计划署共同采用的两性平等主流化的以下定义 (ECOSOC 1997/2)：

……（两性平等主流化）是就任何计划采取的行动，包括立法、政策或方案，在各领域和层次对男女带来的影响进行评估。这是一种战略，将妇女和男性利益和经验纳入政治、经济和社会等所有领域的政策和方案的设计、执行、监测和评估中，使之成为不可分割的一部分，使男女都能平等受益，终止不平等的现象。最终目标是实现两性平等。

11. 因此，评价涉及到开发计划署工作的各个领域，包括整体和机构政策；它在制定国家和国际发展政策方面所起的作用；及其区域和国家方案。两性平等主流化意味着开发计划署应当：

(a) 确保两性平等状况分析成为其开展的所有活动中不可或缺的组成部分；

(b) 使支持两性平等成为其与合作伙伴政策对话的一个关键要素；

(c) 制订战略，确保其在两性平等主流化，包括政策制订、专门知识和人力及财政资源方面的能力。

12. 两性平等主流化战略并不排除采取有针对性的，以妇女为重点的措施，而是为这些措施的实施提供了战略框架。

范围和方法

13. 该评价的范围包括：开发计划署在多大程度上实现了两性平等主流化来促进政策和方案中的两性平等；开发计划署实现两性平等主流化的能力；两性平等主流化进程的领导和管理；倡导和伙伴关系；监测和报告；财政和人力资源。重点是评估开发计划署的主要成就和缺点，为加强两性平等主流化提出建议。

14. 评价审查了外地的执行情况；总部的知识生成和传播及整体的政策和领导。小组会晤了开发计划署内外的许多利益有关者和合作伙伴。

方法

15. 评价使用了多种方法和数据来源，小组因而可以对其研究进行三角分析，得出可靠的评价结果：

(a) 对开发计划署文件进行初步审查。

(b) 访问 14 个国家：与工作人员、捐助者、政府、社区组织、妇女组织和学术界焦点小组进行面谈。²

(c) 对 166 个国家办事处进行了电子调查，其中 98 个给予了答复。

(d) 在总部与执行局成员、开发计划署和其他联合国组织的工作人员面谈。

D. 局限性

16. 开发计划署两性平等主流化政策缺乏清楚的目标、目的和时限，因此很难量化取得的进展。评价工作的时间有限，无法评估国家一级项目和方案内两性平等主流化的效果和影响。因此，只作评估了国家一级政策、方案和机构措施对两性社会关系给予的关注。

二. 背景

全球背景

17. 秘书长 2005 年的报告³指出了自第四次妇女问题世界会议召开以来十年间妇女获得的收益，主要表现在：女议员数量增加；男女教育差距缩小；劳动力中妇女人数增加；生育率下降；更加关注性和生殖健康及权利、针对妇女的暴力行为和两性关系中权力的不平等。然而，报告指出公众的态度落后于政策。

18. 此外，那些主张“传统”性别角色的人作出了对抗，两性平等主流化在一些方面遇到了挫折，如，一个多边框架被军国主义和战争削弱。虽然妇女面临着更大的挑战，决策者却越来越关注安全和防卫，而常常忽视穷人的需要。这些挑战包括艾滋病毒/艾滋病的影响，置妇女于危险处境的冲突和冲突后环境以及往往是不重视妇女的重建措施。艾滋病毒/艾滋病可对妇女产生灾难性影响，因为她们是最贫穷国家最弱勢的群体。

² 访问的 14 个国家有：玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、喀麦隆、埃及、萨尔瓦多、印度、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥、菲律宾、卢旺达、塞内加尔、南非和斯威士兰。出访这些国家之前于 2004 年 9 月对特立尼达和多巴哥进行了试点访问。

³ “审查《北京行动纲要》和题为“2000 年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会特别会议成果文件的执行情况，秘书长的报告。E/CN.6/2005/2。”

19. 全球化为妇女创造了更多的就业机会，但同时也带来了风险，包括失去了正式就业通常提供的一些保障。日益严重的以性交易为目的贩运是全球化风险的一种表现。

20. 尽管如此，增强妇女力量的规范性国际框架和标准越来越为人所接受，这有可能促进两性平等。开发计划署和联合国妇女发展基金（妇发基金）属于最早倡导两性平等主流化的国际组织：今天，大多数国际发展伙伴和捐助者都致力于实现这一目标。取得的重大进展包括千年发展目标和 2005 年 9 月举行的世界首脑会议将增强妇女力量和两性平等摆在了发展问题的核心地位。

开发计划署机构背景

21. 与其他发展领域一样，在两性平等问题方面，开发计划署的比较优势在于它在各国政府间享有可靠合作伙伴的声望，并被民间社会誉为“诚实的中间人”。许多利益有关者认为开发计划署是一个合法的合作伙伴，因为它提出了得到国际认可的价值观和规范。开发计划署还担负着特殊的责任——例如，实现千年发展目标的责任，它从中获得了促进两性平等的义务和机遇。

22. 过去十年中，开发计划署经历了不断的重组。从 1999 年开始，开发计划署重新设计了方案管理和监测系统，引进了多年筹资框架报告和 Atlas 会计系统等机制。作为首要的协调组织，将工作重点放在联合国系统内更强有力的合作和协调上对开发计划署有着特别的意义。

开发计划署关于两性平等问题主流化的重要政策决定
1987: 成立首个男女平等参与发展司
1992: 男女平等参与发展司改为发展政策局（发展局）中的妇女参与发展方案，负责在开发计划署内促进两性平等，增强妇女力量，指导两性平等方面的政策并将两性平等问题提升为跨领域的主题
1994: 管理政策中的性别均衡（1995-1997）
1996: 署长向所有驻地代表发出的“第 11 号指导方针”将全球方案活动的 10%和区域方案活动的 20%分配给两性平等主流化和提高妇女地位
1998: 管理政策中的性别均衡，第二阶段（1998-2001）
2000: 两性平等问题成为开发计划署战略成果框架内的一个战略目标及涉及六个活动领域的跨领域问题
2001: 妇发基金执行主任“以个人身份”被指定为开发计划署的两性平等卫士

2003: 管理政策中的性别均衡(2003-2006)
2004: 两性平等成为发展成效的驱动因素以及实现千年发展目标和减少人类贫穷的战略目标中的一个服务项目(多年筹资框架 2004-2007)
2004: 妇发基金执行主任被指定为署长的两性平等问题特别顾问
2004: 开发计划署启动两性平等与多样性计分卡, 衡量和监测开发计划署人事政策中性别均衡的成效
2005年6月23日: 执行局通过两性平等股拟订的开发计划署两性平等问题整体战略和行动计划, 促请开发计划署“进一步扩大关于两性平等主流化的工作, 包括通过增加财政和人力资源, 支持行动计划的执行”。

三. 结果

A. 政策和优先事项, 1996-2005

23. 开发计划署两性平等主流化政策的经历过程可谓开端良好, 但后劲不足——或者可称之为“政策蒸发”: 时有宣言(见上文年表), 但信息模糊。

24. 1995年第四次妇女问题世界会议召开之后, “两性平等主流化”这一说法开始广泛使用。署长在1996年11月的备忘录中重申了开发计划署对两性平等的承诺, 并为此目的投入了大量资源和人员配备: 开发计划署百分之二十的全球方案和百分之二十的地区方案将以实现两性平等主流化和提高妇女地位为目标, 同时提高工作人员的能力。但是, 这些规定没有跟踪机制, 而且很明显这一政策并没有得到充分甚至是根本没有执行。

25. 备忘录规定了在试点的基础上设置两性平等发展顾问; 对各国家办事处的两性平等问题协调中心以及政府和非政府组织的关键人员进行培训; 开办交互式电子研究和学习网络, 目前这一网络仍在运行。这些措施中的大多数都已实施。

26. 开发计划署采用了经济及社会理事会(经社理事会)1997年对两性平等主流化所作的定义, 1998年“以人为本的可持续发展”概念奠定了开发计划署的政策和方案框架, 提高妇女地位被定为五个重点领域之一。但是, 迫于削减费用和提高效率的压力, 2000年至2003年的业务计划将开发计划署重新定位为“知识型”组织, 强调开展宣传和上游政策咨询工作。计划还将六个主题领域压缩为五个活动领域, “两性平等”由此成为一个跨领域主题。

27. 2001年8月16日署长在给联合国各驻地协调员的备忘录中重申了两性平等仍旧是核心承诺，并向各位驻地协调员介绍了这方面的一些实施步骤。在这份备忘录中，署长任命了联合国妇女发展基金主任（以其个人身份）为开发计划署的两性平等卫士，并强调“这并不意味着开发计划署正在放弃实现两性平等主流化的责任”。

28. 但是，2000年至2004年分配给全球两性平等方案的预算为150万美元，只占上次770万美元预算的五分之一，再加上业务计划的倾向性，似乎意味着开发计划署可以把两性平等主流化的工作留给联合国妇女发展基金。基于这些变化，开发计划署的工作人员可能已经认为两性平等主流化已不再是优先事项了。

29. 2002年，发展政策局发布了一项关于两性平等的政策通告，陈述了推进两性平等的有效切入点。但是由于开发计划署并没有能够重视两性平等主流化，也没有将两性平等列入开发计划署管理改革的优先事项，通告所传达的信息可能淡化了。虽然两性平等主流化被视为贯穿于开发计划署的各项工作之中，但是将两性平等股置于扶贫活动领域内（见下文）却传递了相反的信息。

30. 2004-2007年多年筹资框架恢复了将两性平等问题全面纳入开发计划署各项工作的概念，提出了四个与“两性平等驱动因素”相关的问题，在提交的报告中包括相关的内容，并将两性平等确立为取得发展效果的一个驱动因素。另外，两性平等主流化也成为减贫和实现千年发展目标的服务领域之一（1.6）。

31. 针对执行局提出的拟定两性平等问题整体战略和行动计划的要求，2005年4月两性平等股提交了一份订正稿。计划强调了国家办事处在制定新的联合国发展援助框架以及培训方面的作用。2005年6月23日执行局通过了上述计划，同时促请开发计划署“进一步扩大其关于两性平等主流化的工作，包括通过增加财政和人力资源，以支持行动计划的执行”并请署长“拟定到2007年的两性平等问题行动计划，包括成果汇总表，并考虑到关于多年筹资框架……以及正在进行中的独立评价的结果……”。

B. 体制结构

两性平等股

32. 那些旨在实施两性平等主流化政策的不同体制结构反映了开发计划署对两性平等主流化的态度。管理当局对这些结构做了调整，造成了模糊，使之不再那么显而易见，而且没有配备充足的人员和财政资源。

33. 2000年成立之初，发展政策局的工作涵盖了六个领域：扶贫、施政、能源和环境、艾滋病毒/艾滋病（始于2001年）、信息和通信技术、预防危机和复兴。两性平等股设在发展政策局的扶贫小组之下，负责就两性平等政策和方案以及推动两性平等成为贯穿各领域的主题提出指导意见。

34. 虽然上述安排强调了两性平等对于解决贫困问题的重要性，但也表明两性平等并未被作为重要事项纳入所有工作领域。2004 年改变了两性平等股所属关系，转为直接向发展政策局局长汇报工作，这就意味着其职能范围拓展到了所有的工作领域。在两性平等股的五名工作人员之中，只有两名在 2005 年初持有与开发计划署签定的合同。

区域及国家层面的两性平等问题顾问和协调中心

35. 开发计划署在其六个区域服务中心各任命了一名两性平等问题顾问。这些顾问积极地向国家办事处提出建议，组织培训及编写各种指南与手册，而且在“将两性平等观点纳入”地区活动中发挥了重要作用。但是他们对后续行动的权限或控制非常有限，而且工作负担过重，不得不同时处理许多国家的相关事务。在国家一级和总部层面，开发计划署采取了两性平等问题协调员制度。两性平等问题协调员的作用往往模糊不清。在国家办事处，协调员被视作专业知识的提供者、总部的联络人、与两性平等和妇女相关信息的收集者以及内部代言人。协调员往往缺少清晰的职务说明，同事们也几乎不了解他们的作用。两性平等问题协调员往往是初级雇员，薪金来源为“软”资金及临时资金，除了两性平等工作之外还要承担其他职责。虽然存在上述诸多困难，但还是有一些国家两性平等问题协调员的职务级别得到提升。

指导和能力建设

36. 两性平等股已经发布了指导说明，并于 2004 年编写了一份名为“转变主流：开发计划署内的两性平等”的实质性报告。发展政策局也编制了两性平等主流化的文件和指导材料集；目前已开设了一个网络信息资源论坛（GenderNet）以及一套新型知识管理网络的国别系统，该系统将运用来自政府、民间社会和学术方面以及联合国系统和捐助者的专业知识。

37. 发展政策局两性平等股、部门工作领域和区域局的工作人员、地区两性平等问题顾问、联合国其他机构的两性平等问题专家也可以亲身提供指导。

38. 但是，就像对参不参加培训没有奖惩一样，除非是工作人员自己感兴趣或出于自觉，并没有激励他们利用上述资源的机制。

39. 如果开发计划署的工作人员不理解两性平等问题，或者缺乏将两性平等纳入工作主流的能力，那么任何政策和任务规定都形同虚设。开发计划署的两性平等主流化工作中最令人失望的一点是没有尽最大努力通过正式培训、指导或评估来提高工作人员的认识。出于预算原因，2001 年一项目标很明确的活动停止了，而自此以后再也没有提供过任何集中开展的培训。目前有个在线培训单元获得了部分成功，2005 年底还会启动一项新的活动。

40. 在区域和国家层面已经举办了一些有效的培训，虽然其中大多数方案都过于笼统，缺少将两性平等作为重要工作纳入不同工作领域的具体专业知识。

41. 在有些国家，政府和民间社会对两性平等问题的知识比开发计划署还要丰富，态度也更加积极。很多国家都有自己的两性平等问题专家，他们的另外一个长处是了解当地状况。但是，这样的专业资源往往受到忽视，没有充分利用。

监测和报告

42. 开展两性平等情况调查以及多年筹资框架提出的性别驱动因素问题，这两个最新进展标志着开发计划署在制定两性平等主流化的监测和报告机制以及拟定强调平等的方案方面所作出的努力。

43. 但是，要进行有效监测，就要对信息加以吸收和消化；显示进行报告所产生的效果（如追加资金用于已经明确表示的承诺）；并形成讨论、研究、技术支持或经验分享的基础。根据这些标准来判断，开发计划署无论在全球还是国家层面上仍然成效无几。

财政资源

44. 由于很多信息的缺失、不完整或不一致，评价无法就开发计划署用于促进两性平等的资源作出肯定的估计。并没有关于通过国家办事处对促进两性平等进行拨款的集中信息；虽然确定和量化那些专门针对“妇女”或“两性平等”方案的支出较为容易，但是开发计划署所采取的方法排除了对两性平等主流化有所关注的方案支出进行估计。

45. 这些问题表明需要对与两性平等相关的活动进行系统的定义和审查，并且证明了可以用活动（多年筹资框架）或支出（Atlas）来衡量成就的想法是不对的。

46. 从人力资源的角度出发审查支出，显然开发计划署实际上已经减少了对两性平等主流化的支持。由五个成员组成的两性平等股人手严重不足。2000年之前两性平等股有六名工作人员，拥有独立的业务预算。自从2000年改组之后，两性平等股开始依赖于全球方案支付工作人员费用，而且不得不筹集所有业务方案所需要的资金。例如，从2001年至2003年，全球合作框架向两性平等股提供了150万美元作为国家办事处的原始经费，还要用于那些旨在发展知识、开发工具和支持区域局以及区域服务中心的具体全球方案。另外，两性平等股管理着专用于赋予妇女经济权力方案的日本妇女参与发展基金。

47. 用于两性平等相关活动的资金包括在一些专题信托基金中。Atlas2004显示，2004年发展政策局批准了约840万美元用于两性平等主流化工作，其中310万美元为核心资源（见未经删节报告附件5）。荷兰最近对2001年设立的两性平等专题信托基金的捐款使得两性平等股能够给45个国家制定两性平等主流化战略提供支持。但是目前并无法肯定其他121个国家也能同样受益。

48. 很明显，仅靠由若干捐赠方提供一次性捐款的信托基金是不够的。为了有效地实现两性平等主流化，除了筹集非核心资金之外，开发计划署应从核心资源中拨出足够的资金用于人员配备、培训和各项方案。

人力资源政策

49. 确保开发计划署内人事方面的两性平等与“将两性平等融入”开发计划署的各项方案，这是两个相关、但却不同的问题。对性别均衡的承诺是开发计划署对两性平等所作承诺的一部分，它表明了对开发计划署合作伙伴的诚意，但这并非就是两性平等主流化。驻地协调员、驻地代表及其助理并不对两性平等主流化的结果负责，驻地协调员的能力评估和年度考绩中也并无提及。一位驻地代表报告说，虽然在审查中对他作了“两性平等认识”方面的评价，但除此之外并无任何后续措施。

50. 开发计划署已在内部针对两性平等投入了各种资源、推动了相关政策和监测工作。虽然取得了一定成果，但是妇女在驻地代表总人数中只占 26%，在高级管理层中约占 33%。结果表明开发计划署应该探讨为什么没有能够聘用、留住和晋升女性专业人员的原因。

51. 两性平等和多样性记分卡于 2004 年 8 月启用，旨在跟踪记录整个开发计划署内女性的聘用和任职情况并监测开发计划署实现 2010 年两性均等目标的进展情况。积分卡受到了国家办事处及其他层面的高度重视，但是似乎还没有任何监测结果情况的系统，而且也很少有证据表明记分卡会对征聘决定产生任何影响。

C. 将两性平等作为重要工作纳入各活动领域

52. 虽然在各活动中都在将两性平等问题纳入主要工作，但评估发现，开发计划署没有完全成功地在其国家一级方案工作中采用两性平等状况分析手段。很少几个活动领域有明确的两性平等主流化战略，而且，在方案和项目工作人员中，对于如何进行两性平等主流化，在这方面缺乏知识和明确的概念。很难证明存在着关于如何将两性平等纳入方案活动的跨专题系统对话。存在着单独的处理当前两性平等问题的努力；但总的倾向是寻求小规模、以妇女为中心的活动，来补充主要工作，而不是进行两性状况分析，从而加深开发计划署对这个问题的理解或启发新的方法。

53. 作出努力以求将两性平等问题主流化的人应该得到表扬，但是开发计划署作为推动国际准则的发展活动领导者，没有达到其应达到的标准。应考虑的关键因素如下：

(a) 在所有活动领域中，发展政策局(发展局)的书面指南是否有效地包括了两性平等方面的考虑？

(b) 全球一级的两性平等主流化思想和专门知识是否推广到了外地并丰富了外地活动？

(c) 联合国发展援助框架(联发援框架)和共同国家评估一类的重要政策文件是否反映了两性不同的作用和妇女的需要？除了千年发展目标 3 之外，在千年发展目标监测中是否提出两性平等问题？

(d) 外地的活动是否反映出对两性平等问题的理解？

(e) 各部门是否作出了努力，消除标准做法中所隐含的性别偏向？

(f) 研究和方案编制是否对新出现的问题所涉的两性平等问题作出迅速对策？

54. 理想的情况是，所有活动领域的两性平等主流化应包括：逐步从根本上理解发展问题，其途径是看到社会给男子和妇女预定的角色；认识到性别歧视如何阻碍进步，阻碍实现各项社会和经济目标；制定打破性别障碍的方法。

减少贫穷

55. 评估发现，即使注意到了两性平等问题，也往往只是强调以妇女为重点的活动；在战略性地开展减贫工作方面，错过了很多机会。虽然采取了一些重要措施，但是，评估发现，在政策层次上将两性平等纳入减贫活动领域，这方面的情况很不一致。

56. 政策文件和指导方针将两性平等看作是扶贫政策的组成部分，对实现千年发展目标至关重要，并指出需要有按性别区分的数据。但是，除很少数的例外情况（如最近的一份工作文件《调整发展方向——考虑到两性平等的就业战略，2005年2月》），没有充分说明男女不平等与贫穷之间的联系。这些文件和指导方针也没有明确说明，开发计划署应如何从两性平等的角度出发，修正其分析报告和政策。

57. 近年来，负责两性平等工作的股和人类发展报告处分头或合作，从事了开发计划署大部分涉及两性平等与减贫的分析工作。各区域局作出了一些积极举措，如亚洲及太平洋区域局的亚太两性平等网方案，其重点是在宏观经济政策中“注入两性平等”。大部分“两性问题”工作的重点是妇女。其结果是，各种方案和项目：

(a) 设想贷款和培训会提高妇女收入，使她们更容易地履行其作为女性的实际责任，并提高她们讲条件的能力和地位；

(b) 支持国家消除贫穷方案，特别是关于家庭保健和儿童上学的方案；以及

(c) 支持社会服务，特别是保健和教育。

58. 有些方案的范围更广。在印度，开发计划署支助了关于两性平等和宏观经济问题的研究。在菲律宾，开发计划署支助了两性平等和发展指导方针。亚太和东欧地区的一些国家对预算作了两性平等因素的分析，以此来影响宏观经济政策。

59. 在国家一级，两性平等主流化在起草减贫战略文件、千年发展目标指标方面工作以及起草国家人类发展报告时最明显，但是经济数据的分析没有足够地做到“注入两性平等”。大部分国家办事处在两性平等问题和宏观经济方面专门知识有限，使之不能进行有效的倡导。注重两性平等的预算编制提供了一种对话机会，但大部分国家没有抓住这一机会，而是将这方面活动局限于两性平等工作方案，并没有将其纳入减贫或施政。

民主施政

60. 开发计划署被认为在这一领域具有相对优势，因为很少有其他捐助者如此积极地参与。存在一些明显的提高妇女地位和两性平等的突破点，如公民参与、政府责任制以及保护人权。

61. 施政活动领域和国家方案明显地同妇女合作并代表她们工作，在一些情况下，特别是在一些国家方案中，注意两性平等方面的考虑。

62. 但是，大部分明确推动两性平等的方案的重点是妇女竞选政界职位或支持设立妇女部。在更具战略意义的做法中，开发计划署作出了努力，将两性平等问题纳入了埃及的五年计划。在印度，开发计划署和联合国妇女发展基金(妇发基金)同女权活动者联合，确保两性平等在第十个全国五年计划中占有重要位置。在瑞士，开发计划署对以下活动给与了支持：在宪法中注入两性平等，让妇女组织和民间社会参与评价宪法草案是否具有两性平等意识。在哈萨克斯坦，人权项目中包括了两性平等问题，并制定了两性平等所产生影响的长期目标，并在大学推动非常强调两性平等的人类发展课程。在菲律宾，开发计划署同妇发基金一起与司法系统合作，对审判法官进行培训，并培养警察对两性平等问题的认识。波斯尼亚和黑塞哥维那有一个促进实施两性平等法律的项目。开发计划署在萨尔瓦多的方案首先认识到，暴力有害于女孩和妇女全面而平等地参与社会的机会。该方案的目标是实现一个没有暴力的社会。

能源与环境

63. 开发计划署总部为一些部门的两性平等主流化提供良好的方法和战略，在一些国家方案中有良好做法的例子。人们广泛地认识到，为实现各项自然资源管理目标，有必要将妇女包括在方案中。在菲律宾和南非，环境保护项目提供了抵制性别定型观念、促进两性平等的机会。

64. 同样，在这一活动领域的机会看来也错过了。一些国家报告说，开展了一些针对妇女的地方性活动，但是不存在从政策上解决两性平等问题的证明。

人体免疫缺陷病毒/获得性免疫缺陷综合征（艾滋病毒/艾滋病）

65. 艾滋病毒/艾滋病是开发计划署一个最新的活动领域。要使艾滋病毒/艾滋病方案产生效果，这些方案必须将男子与妇女之间的关系作为预防、保护和护理的中心问题。总部指示的艾滋病方案对这方面的重视和强调看来没有在国家一级的工作中得到相应的体现。评估没有发现在艾滋病毒/艾滋病活动领域中有明确的两性平等主流化战略。

66. 评估发现了一些非常好的方案和来自发展局的良好支助，例如一个涉及约 30 个国家办事处的全球方案。诸如领导才能发展方案一类举措的目的是，以新的方法处理艾滋病毒/艾滋病问题，将对两性平等问题的认识包括在方案内。难以从其他资料来源（特别是国家研究报告）中找到证据，说明各种举措在多大程度上将两性平等主流化了。有一些方案包括了两性平等问题，而另一些则很少或完全没有注意两性关系和两性平等问题。

预防冲突和恢复

67. 人道主义工作必须考虑到妇女的需要，但也存在着两性平等的关键机会，因为在冲突或危机期间，妇女会摆脱其传统的性别角色。

68. 开发计划署通常在遭受自然灾害的国家已经有活动，而且往往是在冲突期间或之后首先在场的机构。捐助者欢迎开发计划署协调其各种方案。这方面存在很大的相对优势。

69. 目前，开发计划署在两性平等与冲突问题上不是一个率先者。这是一个新的活动领域，开发计划署还没有明确的两性平等战略；但正在起草指导方针，将两性平等纳入所有服务项目。

70. 开发计划署可以发挥领导作用，在充分了解情况的基础上，对危机后发展战略采取注重两性平等的方法。

D. 促进两性平等

宣传与伙伴合作

71. 开发计划署的两性社会地位问题主流化规定任务包括促进男女平等。开发计划署各国家办事处在多大程度上承担这方面的责任，并在多大程度上让公众看到其这方面工作，这在各个国家的情况很不一样。在一些国家，工作人员感到他们缺乏促进两性平等的能力。在其他国家，根据各国的社会和文化特征以及政治环境，开发计划署得以利用这方面的一些机会。有时，存在着势力很大的妇女运动，开发计划署可以提供支助，并在与政府关系方面提供合法性。在另一些国家，最好是悄悄地开展工作。

联合国国家一级两性平等专题小组

72. 两性平等专题(工作)小组(平等工作组)是关键的伙伴合作关系,通过这一合作,联合国各组织能够联合采取立场,宣传两性平等。这一很有前途的机制还没有得到全面开发利用。开发计划署不一定要起领导作用,但它当然应该支持这些工作组,在不存在这类小组的国家推动其建立或恢复。

73. 开发计划署的一些国家办事处参加了平等工作组。取得了一些成功:在哈萨克斯坦,平等工作组共同起草了一项关于两性平等千年发展目标报告。在波斯尼亚和黑塞哥维那,工作组编写了一份关于单亲家庭的报告。在印度,工作组共同努力,确保联合国发展援助框架(联发援框架)中包括两性平等这一“最常见的成分”。在菲律宾,工作组为该国起草了两性平等问题主流化指导方针,政府及其发展伙伴采纳了这些指导方针。在其他国家,没有让两性平等工作组发挥作用。作出了一些重振该系统的努力;例如,2005年1月,有一个机构间小组,在妇发基金领导之下,并包括开发计划署、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿童基金会)以及消除对妇女歧视委员会,为两性平等专题小组发布了一项新的方法指南,尚待对该指南进行广泛试验。新的指南手册应该有所帮助,但是由于大家的时间分配问题,并存在着相互竞争的知识管理网络机制,平等工作组只有在有人带头、或有鼓励措施的地方才可能成功。

妇发基金和开发计划署

74. 根据职权范围,本评估只限于讨论开发计划署的工作情况,而不对妇发基金作评估。对妇发基金的评估结论仅限于妇发基金对支助开发计划署工作已经作出和可以作出的贡献。评估包括五个方面:

- (a) 开发计划署在两性平等主流化方面的任务规定;
- (b) 妇发基金已改变的作用和扩大的方法;
- (c) 当前削减费用的努力,以及由此在这两个机构中造成的机构作用和关系方面的混乱;
- (d) 目前的合作状况;以及
- (e) 关于今后工作的建议。

75. 开发计划署具有其自己的任务规定,并且必须承担责任,将两性平等作为重要工作纳入其所有活动。“两性平等主流化”的关键在于,同妇女一起为她们的利益而努力并实现两性平等,这并不是妇发基金一类的以妇女为重点的机构的独自活动。应该做到的是,开发计划署的所有社会 and 经济发展工作应自觉地考虑到两性的不同之处,并促进男女平等。妇发基金的作用是据此界定的。

76. 大会历次决议和执行局决定扩大了妇发基金的作用。该机构现在应推动联合国系统和非政府组织之间的联系；促进关于增强妇女能力的多边对话；为实施《消除对妇女一切形式歧视公约》而努力并且促使政府同民间社会合作。2002年，大会又增加了艾滋病毒/艾滋病问题、加强两性平等责任机制以及以非洲为重点等方面。大会还鼓励妇发基金同联合国发展集团(发展集团)合作，以便“确保所有国际发展目标的两性平等层面都被纳入千年发展目标以及联合国系统的业务活动”。

77. 为了追求合理化和节省，开发计划署领导的立场是，妇发基金已拥有两性平等主流化的机制和资源，开发计划署不再需要。2002年，妇发基金受到明确鼓励，扩大同开发计划署的合作伙伴关系和共同行动；2004年，妇发基金主任被指定为署长的两性平等问题特别顾问，不过至今没有职权范围。这些决定可能会给开发计划署工作人员发出负面信号，对开发计划署内负责两性平等的单位和促进人员不利，并鼓励这样一种看法，即妇发基金可以为开发计划署代做两性平等主流化方面的工作。

78. 开发计划署没有为其本身的主流化政策提供资金和技术资源，妇发基金的资金也没有因其扩大的任务规定而增加。这不可避免地促使了开发计划署和妇发基金之间争资源，而不是合作行动。

79. 国家办事处的情况正负面兼有：虽然70%的办事处报告两个机构直接“有效或非常有效”地合作（开发计划署和妇发基金之间积极合作的例子很多），但各国的情况在很大程度上取决于有关人员（见完整报告的附件，调查结果）。迫切需要制度上的明确性。

四. 所得经验教训

80. 评价所得结论是，开发计划署没有能力和组织架构来推行系统、有效的社会性别主流化工作。主要的不足之处有：

- (a) 社会性别主流化不显见、不明确；
- (b) 缺乏把社会性别主流化政策付诸实践的总体规划；
- (c) 所采取的措施是简单化的、机械的；

(d) 开发计划署未对过去的评估所指出的相同的不足之处采取行动，发出了混乱的承诺和期望信息。

81. 有所成果的那些举措只是零星的成就，或许不可持续，因为它们所依赖的是个人的关心和努力，而不是系统的整体办法。开发计划署所取得的成果是以下要素共同作用的结果：

- (a) 管理部门的有力承诺；

- (b) 明确、前瞻性的社会性别主流化战略和政策；
- (c) 合格的资深专才为在国家方案内实施社会性别主流化提供指导；
- (d) 认识到社会性别主流化是一项集体的组织责任；
- (e) 对社会性别主流化理念、工具和问题等进行系统的培训；
- (f) 专项财政资源。

82. 所得的其他经验教训可归纳为六个方面：(a) 领导作用；(b) 责任到位和奖励；(c) 了解社会性别主流化问题；(d) 收集信息，交流经验；(e) 财政承诺；(f) 组织机制。

领导作用

83. 高层缺乏领导，制约了一些非常投入、努力的个人取得成就。最高管理层应明确说明社会性别主流化对开发计划署的意义所在，发挥领导作用，而且必须建立政策制度化机制。

责任到位和奖励

84. 不清楚开发计划署内落实社会性别主流化的职责在何方。鉴于社会性别是一个跨部门问题，责任应落在每个人以及每个厅、局的主管身上。最高领导层应承担最终责任，确保每个人和单位责任到位。

85. 应在最高层执行问责制，比如说向执行局提出年度报告，对高级管理层的成果和能力评价应包括社会性别主流化方面。

86. 问责制应辅之以奖励和刺激。必须肯定、奖励开发计划署内可观的社会性别主流化活动，作为榜样推广。

增进了解，建设能力

87. 对“社会性别主流化”的不同理解导致混乱，有碍进步。开发计划署应界定该署对社会性别主流化的理解，提出落实此项工作的建议。建设必要的的能力，这意味着需要更多的专门工作人员，并根据特定职能和地域情况的要求提供培训。

88. 国家一级的能力对社会性别主流化至关重要。社会性别问题协调者往往缺乏足够的专才来执行各种任务。应更多利用区域一级的社会性别问题顾问。国家一级能力的提高将便于开发计划署更多参与捐助协调，与民间社会建立更强的伙伴关系。

89. 总部社会性别股人手不足，其所属部门也不利于它在开发计划署发挥影响力，起初它被划入减贫活动领域，最近则归发展局局长领导。

知识管理、传播和经验交流

90. 开发计划署失去了许多学习机会，而且几乎没有机构记忆或信息交流。社会性别分析应融入监测和评价工作，以提供有深度的信息。多年筹资框架报告增列社会性别问题，这令人欢迎：方案一级和国家一级有明确目标和基准，这将增加答复的用处。

91. 两性平等问题网络可能是一个有价值的信息来源。但它似乎主要用于问答一些实际问题，而不是用于经验交流。设一个主持者，这将提高该网络的利用率。

财政承诺

92. 关于两性平等问题的培训、能力建设和联合规划都需要资源。开发计划署应认真审查社会性别主流化工作的需要，然后提供可靠、充分的资金和人手。财政资源应是专用的、可追踪的。

伙伴合作及宣传

93. 伙伴合作及宣传的效果因国家而异，取决于个人技巧和感召力。开发计划署工作人员失去了促进两性平等的机会，因为他们不清楚两性平等的涵义，也不清楚如何去做。他们同样不清楚的是妇发基金和开发计划署如何与其他联合国组织分担责任，促进两性平等。

94. 开发计划署应继续与妇发基金合作，但妇发基金的作用仅限于监督、宣传和倡议，因为它的规模和能力均不允许它担当开发计划署社会性别主流化职责。

95. 在国家一级，似乎未充分利用由开发计划署管理的驻地协调员制度以加强联合国系统内促进两性平等伙伴关系，除了少数几个国家。联合国改革、联发援框架和千年发展目标为扩大合作提供了机遇。

组织机制

96. 在过去 5 年，社会性别主流化在开发计划署组织架构中失去了可见度。如今这方面工作归入发展局局长的管辖范围，依然在公共视线范围内。开发计划署需要一个高级别单位，以便：

- (a) 在组织内外有可见度；
- (b) 传输这样一个信息：开发计划署认真对待社会性别主流化；
- (c) 订立跨部门战略，包括人力资源政策和总体战略；
- (d) 确保个人和单位责任到位；
- (e) 监测成果；

(f) 促进区域局之间、总部与外地之间和各个国家办事处之间交流社会性别和发展方面的经验。

97. 这个单位应确保开发计划署各个单位和在世界各地的工作人员都了解并有能力处理两性平等的新问题，确保有更多的社会性别问题专家提供这方面的指导。

五. 建议

98. 社会性别主流化要求有长期承诺，持之以恒，还需要资源。在开发计划署，成果来自于个人的努力，而不是系统举措。开发计划署需要：

(a) 在社会性别主流化方面主动积极地发挥领导作用，作出明确承诺，并辅之以问责制和奖励；

(b) 阐明社会性别主流化的任务；

(c) 全面增强能力以促进社会性别主流化；

(d) 为社会性别主流化作出稳定的核心资源承诺；

(e) 加强开发计划署与妇发基金之间的合作并明确关系；

(f) 适当的组织架构以确保上述各项得以落实。

根据本次评价结果提出的建议

A. 发挥积极主动的领导作用并重申承诺

99. **署长**应重申开发计划署对社会性别主流化的承诺，重申社会性别是优先事项。承诺与充足资源应该配套。署长应清楚表明开发计划署的社会性别主流化任务，表明社会性别对人类发展和该署的使命的重要性；阐明愿景；提出目标明确的战略计划，说明开发计划署如何重新优先关注社会性别问题，如何在全署加强社会性别主流化工作。这一计划可订立组织目标、奖励措施，确定问责制。开发计划署新的社会性别总体战略和行动计划应有行动要点。署长还应消除关于将开发计划署社会性别主流化职责外包给妇发基金的讨论可能带来的任何混乱，说明这两个组织今后将如何合作。

100. **开发计划署各区域局**以及所有总部单位和国家办事处的高级管理层应就社会性别主流化作出明确承诺，每年为各自单位订立明确、有时限、可监测的具体目标和工作计划。高级管理层应确保单位内有社会性别问题专才；确保工作人员责任到位；确保社会性别主流化是考绩标准之一。

101. **驻地协调员**应在联合国国家工作队发挥领导作用，确保千年发展目标 3“两性平等”妥为融入共同国家评估/联发援框架及国家减贫战略。驻地协调员评估

和人力资源能力建设措施应评估和训练社会性别工作能力。开发计划署人力资源办公室和发展集团应扶助此项工作并监测落实情况。

B. 责任到位、提供奖励

102. 对管理人员的成果和能力评价应包括社会性别主流化业绩指标和监督机制。

103. 开发计划署应设立一个工作队，负责拟订一个明确、切实可行的计划，增加成果和能力评价标准并调整程序。应通过晋升和薪金制度奖励社会性别主流化工作。

104. 开发计划署应订立奖励措施，诸如社会性别挑战基金或两性平等奖，以表彰社会性别主流化工作出色的个人或集体。

105. 开发计划署应利用两性平等和多样性记分卡等方法监测性别均衡指标；分析障碍；在招聘和促进两性平等文化方面采取进一步行动。

C. 保留社会性别主流化纲领性战略和注重社会性别的方案

106. 开发计划署应把社会性别主流化作为实现两性平等的一项纲领性战略予以保留和振兴。社会性别应继续是各个活动领域的一个主流“驱动力”或交叉工具。开发计划署应订立可监测的具体目标，确保执行工作责任到位，确保社会性别问题在各个活动领域的可见度。应订立具体目标和指标。它们应该包括全组织（比如：接受培训的工作人员人数；核心和非核心资金目标）和具体国家两个方面。政策和方案的拟订应融入社会性别分析，以确保社会性别关切问题主流化。

107. 开发计划署还应采取有针对性的举措，以期在方案和机构一级增强妇女能力并促进两性平等。如果与合作伙伴政府之间的国家方案尚不足以解决两性不平等问题，那么，具体的两性平等方案可发挥作用，此类方案中有些是更广泛、涉及面更普遍的方案的重要组成部分。

D. 加强组织架构

108. 开发计划署应在工作中大力融入社会性别主流化。开发计划署社会性别主流化工作的组织架构不够充分、有效。社会性别单位缺乏能力、资源，没有权力在全组织监督和追究工作人员尽责与否。

109. 开发计划署应在署长或协理署长办公室设立一个统一的社会性别发展办公室。它的工作期限至少应持续到社会性别主流化取得明显成果并已在整个组织内在化。

110. 该办公室主管应是开发计划署管理层成员。工作人员应包括至少四名社会性别问题专家，有计划地与发展局、人力资源办公室、总部各单位、各区域局和

各个国家办事处等内部合作伙伴协作。该办公室将负责政策和议程的订立；开发计划署社会性别主流化的战略规划、协调、监督和监测以及这方面的机构间合作。

111. 开发计划署应为每个活动领域提供社会性别问题技术专家，以期加强发展局的专门知识。无论他们是在活动领域、在各单位还是在其他地方工作，发展局应确保与社会性别发展办公室保持密切的工作关系。这些专家将为每个活动领域的社会性别主流化提供技术支持。他们可以是具有特定活动领域知识的社会性别问题专家，或是具备社会性别问题专长的特定专题专家，但提供社会性别问题技术支持必须是职务说明的组成部分，而不能仅仅是其他职责的附加。

112. **各个区域局**应应聘区域专家，提高工作人员技能，以期加强各个局的社会性别问题专才。这将有助于各个区域局有效监督国家方案社会性别部分的落实情况，保障执行质量，并响应国家办事处的能力需要。

E. 加强国家办事处的社会性别问题专才

113. **开发计划署应在所有国家办事处安置社会性别发展高级专家**。如果国家办事处规模较小，该专家可由开发计划署与其他联合国组织联合供资，安排在驻地协调员办公室。

114. 开发计划署应加强**社会性别问题协调中心制度**。社会性别协调员最好是具备社会性别专才的高级工作人员，应有明确的职务说明和业绩指标以及时间和资源分配。代理社会性别协调员职务，这不应是一项业余或附加的任务。

F. 增强开发计划署所有工作人员的社会性别主流化能力

115. 具备一定程度的社会性别专门知识，这应是新工作人员的应聘条件之一，尤其是方案工作人员、政策顾问和高级管理人员的应聘。驻地代表和驻地协调员的能力评估应包括社会性别知识。

116. 开发计划署应推动工作人员更好了解社会性别主流化问题并更好地落实在工作中。培训必须有针对性、有计划、持续不断。本次评价报告建议进行以下方面的培训：

- (a) **所有工作人员**：就社会性别问题对开发计划署任务和目标的重要性以及在个人和专业两个层面落实两性平等的问题开展基本的敏化宣传。
- (b) **方案工作人员和政策顾问**：社会性别与发展以及特定部门的社会性别分析的能力；熟练使用社会性别分析、规划和监督工具。
- (c) **中层管理人员**：组织社会性别主流化工作的能力；管理领域的社会性别问题；能够因应社会性别问题的领导，包括查明和处理性骚扰问题；在具有部门、专题或区域特性的社会性别和发展方面的能力。

(d) **高级管理人员**：将社会性别工作落实于开发计划署的任务、目标和业务的能力，重点是订立议程；问责制；领导；两性平等的宣传。

117. **社会性别主流化知识管理应采取系统的办法**。开发计划署国家办事处创造知识，可大大强化这个办法。吸取过去的经验教训并交流知识，这对组织内部能力建设至关重要。开发计划署应首先着手把署内现有的社会性别主流化资料归档，使各个国家办事处链接成网，确保系统内各个方面都能取用这些资料，以期汇总整理并传播经验和良好实践。

G. 为社会性别主流化工作提供充分的财政资源

118. 开发计划署应从核心方案和行政预算中拨出资源，支助社会性别主流化工作。鉴于核心资源有限，开发计划署为此应大力开展筹资活动。此类专项资源最好用于可发挥催化或革新作用的中短期行动和方案。这些资源不应成为社会性别主流化的主要供资来源。

119. 评价报告建议专门进行一项总体社会性别预算工作，以确定开发计划署社会性别主流化工作所需要的财政资源。

120. 开发计划署应审查 Atlas 系统，查明该系统在多大程度上能有效记录发展局、各个区域局和国家方案的社会性别工作的拨款和支出，并根据需要更新该系统。

121. 开发计划署在向各个国家办事处分配核心预算资源调拨目标第 2 项资源时应以社会性别问题作为标准之一。

H. 澄清开发计划署与妇发基金之间的关系并加强协调及合作

122. 工作人员和利益有关者都对开发计划署与妇发基金之间在社会性别主流化方面的关系感到困惑。开发计划署应任命一个小规模的工作组，澄清和界定与妇发基金之间的合作关系。一些内部评估和讨论已触及这个问题；工作组应从外部吸取新鲜想法，到 2006 年 6 月完成任务。

123. 目标应该是在明了这两个组织的不同作用、任务和相对优势的基础上界定互利关系。开发计划署必须重申致力于在各级落实社会性别主流化，同时考虑到其作用与妇发基金的作用互为独立而互补，妇发基金是妇女的代言者，是增强妇女能力和促进两性平等的新举措的孵化器。

I. 加强宣传及合作

124. 开发计划署应在国家一级加强宣传工作，促进联合国系统内的合作与联系及两性平等联合方案。鉴于开发计划署驻地代表所发挥的驻地协调员作用，他们应在联合国系统内就两性平等和社会性别主流化工作发挥领导作用。应根据

需要设立、鼓励或振兴社会性别专题小组。在联合国国家工作队系统内，开发计划署应推动机构间联合资助两性平等方案，拟订社会性别主流化共同战略。

125. 开发计划署应与政府合作伙伴、民间社会，包括妇女组织，以及其他捐助者等外部合作伙伴建立和加强联网，以促进社会性别主流化。开发计划署应增强自身能力，挖掘这些网络的潜力，培养并利用地方上的社会性别专才和能力。

J. 执行局应加强开发计划署社会性别主流化工作的问责制

126. 执行局应在国家方案和行政预算审批过程中监督对社会性别主流化的关注程度和质量，并根据需要采取适当行动。

127. 最后，执行局应监督本次评价的后续行动。开发计划署应在 2008 年以前审查进展情况并向执行局报告。