



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
20 April 2009
Chinese
Original: English

2009 年年度会议

2009 年 5 月 26 日至 6 月 5 日，纽约

临时议程项目 8

联合国妇女发展基金

联合国妇女发展基金*

执行主任的说明

摘要

本文件是联合国妇女发展基金 2008-2011 年战略计划第一年执行情况报告；该战略系依据第 2004/20 号决定由执行局第 2007/35 号决定批准。报告按照妇发基金的发展成果、管理成果和综合资源框架中概述的优先事项和成果，跟踪了进展情况。报告突出了妇发基金为履行其任务所作的努力：支持各国根据国家优先事项推进两性平等，并支持联合国整个发展合作系统对两性平等采取的行动。

决定的要点

执行委员会不妨注意到本报告及其对成果的关注。执行局还不妨承认妇发基金作出的贡献——支持方案国家推进商定的发展优先事项，包括千年发展目标，而且协助各国把实现千年目标的进展同实施北京行动纲领的努力联系起来，同实施《联合国消除对妇女一切形式歧视公约》联系起来。

大会 2008 年 12 月 19 日第 63/232 号决议将联合国系统发展业务活动的全面政策审查周期从三年改为四年并敦促各基金和方案相应地调整它们的战略规划周期，其用意是下一次全面政策审查在 2012 年举行。

* 为了向执行局提供最新的信息，需要编纂资料，因而延误了本报告的提交。



因此，为了与开发计划署和人口基金的规划周期相协调，执行局似宜将妇发基金 2008-2011 年的战略计划延长两年，至 2013 年底，并要求妇发基金编制其下一个自 2014 年开始的战略计划，同时顾及拟在 2012 年举行下次全面政策审查的各项建议。

执行局还不妨推迟战略计划的中期审查，从 2009 年第二届常会(第 2007/35 号决定)押后至 2011 年年会。

目录

章次	页次
导言	4
一. 背景情况	4
二. 概览	5
三. 发展成果框架	7
A. 增进妇女的经济安全和权利	8
B. 制止侵害妇女的暴力行为	11
C. 制止艾滋病毒和艾滋病在妇女和女孩中蔓延	13
D. 促进民主治理的性别公正	14
E. 差距与挑战：发展成果框架	16
四. 管理成果框架	17
领域 1. 政策咨询和推动性方案制定	17
领域 2. 联合国的协调与改革	18
领域 3. 问责、风险和监督	19
领域 4. 行政、人事和财务能力	19
差距与挑战	20
五. 综合的资源框架	20

引言

1. 2007年9月开发计划署和人口基金执行局批准的妇发基金2008-2011年战略计划(DP/2007/45)，其总体目标是支持各国按照其国家的优先事项，兑现承诺，实现两性平等和赋予妇女权力。妇发基金与各国政府、民间社会和联合国各组织携手合作，以增进妇女的经济安全和权利、制止侵害妇女的暴力行为、降低艾滋病毒/艾滋病在女孩和妇女中的流行率并推动民主治理的性别公正，包括在冲突与冲突后国家。
2. 本战略计划包含妇发基金问责制框架的各个要点。对照这一框架，妇发基金：(a) 根据其发展成果框架中的结果、产出和相应的指标，度量其为国家、区域和全球各级在两性平等问题上取得的进展作出的贡献；(b) 根据其管理 outcomes 框架中的产出、指标和目标，度量其业绩；以及(c) 如其综合资源框架所设定的那样，度量其朝着动员、分配和使用实施其方案所需的财务资源这一方向迈出的前进步伐。根据2008年报告的分析，妇发基金对发展和管理成果框架中的产出和指标做了一些变动。为便于查阅，请参见本报告附件一最近更新的各个框架。
3. 本报告所述的时间是妇发基金2008-2011年战略计划实施的第一年。

一. 背景情况

4. 在过去30年，全球、区域和国家各级都同意为推进两性平等和赋予妇女权力作出意义深远的承诺。《消除对妇女一切形式歧视公约》、北京行动纲领、安全理事会第1352号决议和千年发展目标，连同包括通过安全理事会第1820号决议在内的2008年引人注目的新承诺，以及南部非洲发展共同体的性别议定书等新的区域协议，仍然都是相关的规范性框架。要确保各项协议转化为给妇女和女孩带来可度量的具体进步，有效实施是至关重要的。
5. 妇发基金催化落实各国、区域和全球对两性平等的承诺并为之提供技术支持的工作处于一种内部与外部变化的背景之下。将近13年之后妇发基金领导层的变更、启动其2008-2011年战略计划和开始发行“世界妇女的进步”第四版、为秘书长的“团结起来制止侵害妇女的暴力行为”运动的机构间规划以及关于支持联合国两性平等方案制订和政策之结构问题的机构间和政府间辩论越来越激烈，全都是提供新机遇的动态。与此同时，就确保推进两性平等所需的资源与支持而言，世界范围的金融和经济危机的反响——特别是对于那些最受排挤的人——和第三次援助实效问题高级论坛的筹备工作和结果以及审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议，呈现的是一种富有挑战的环境。

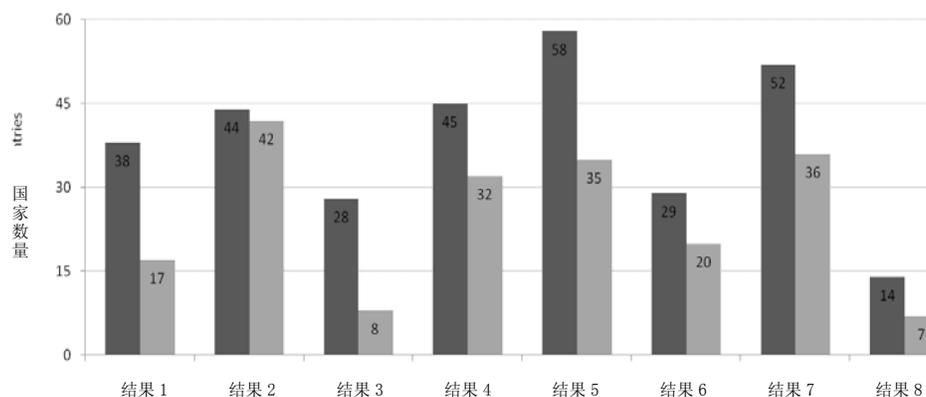
二. 概览

6. 2008 年尽管需求超越了应对能力，但是妇发基金得以顺应 82 个国家对方案制订与技术支助的请求。支助的范围是各不相同的。在其中 42 个国家，妇发基金支持比较小的方案，包括方案国的努力与一个范围更广的区域或次区域方案相关联的方案，而这类方案旨在试验跨国家或跨区域的创新。在 40 个国家，妇发基金支持伙伴范围广泛的多方面战略并集中关注促进战略计划各种相互关联的结果。按照战略计划所确定的八种结果和指导该组织工作的四项专题，下面的表 1-表 3 以表格形式显示了妇发基金在国家一级的支助，随附相应的方案开支(表 4)。

7. 表 1 和表 2 显示，妇发基金对建树两性平等倡导者的能力和影响(结果 5 和 6)的干预措施支助力度最大，这仍然是在先前 2004-2007 年的多年供资框架下报告的一种趋势。大多需求和许多切入点都是两性平等倡导者确定的，因而，提高他们的能力将变成其他结果领域的成就。结果 3 和结果 8 中较小的投资值得注意。结果 3(提高司法制度促进两性平等的能力)是妇发基金本次战略计划时期正在加强的重点新领域。结果 8 侧重于妇发基金对有些预期会在本战略计划实施过程中产生结果的一些社区层次倡议的支持。妇发基金预期，在这一结果领域的投资最初两年将是小规模，因为它集中投资于一些精选的倡议；在第三和第四年，规模将大幅增长，以反映对可能形成有效推进两性平等方法的可信证据基础的影响评价有更高的投入。

图 1

按结果分列的 2008 年妇女发展基金得以顺应支持请求的方案国家数量



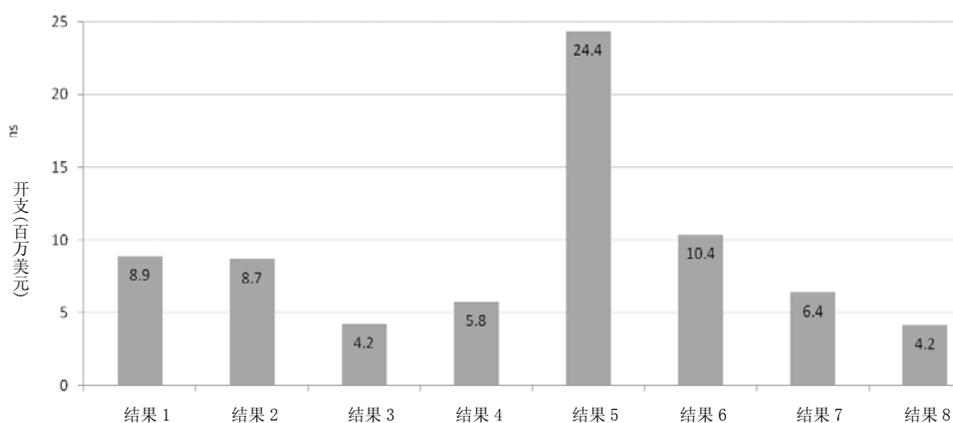
说明

黑色条形：妇发基金提供支助取得结果的方案国家。

灰色条形：至少有一项指标达到结果要求的国家。

图 2

按结果分列的 2008 年临时方案支出分布状况 (百万美元)



8. 下面的图 3 表明，为数最多的支助请求是关于妇女的经济安全和权利(71 个国家)和促进民主治理的性别公正(70 个国家)。开支高得多的治理方面工作，主要反映了在冲突和冲突后环境下开展工作和支持妇女参与政治等的开支增加。妇发基金报告了对有关艾滋病毒/艾滋病两性平等方面的方案提供支助的国家，其开支和数量都比较少，是由于下列三个因素：第一，妇发基金在这一领域的一些方案 2008 年行将结束，2009 年要开始新的方案拟订；第二，妇发基金在这一领域的工作，大部分集中关注为机构间倡议提供技术专门知识，包括通过开发计划署的伙伴关系同艾滋病规划署进行合作；第三，妇发基金处理艾滋病毒/艾滋病战略的一个关键组成部分，注重其同侵害妇女的暴力行为的联系，因此，会在贯穿所有领域的专题中加以考虑。妇发基金并非艾滋病规划署的共同赞助者这一事实也对其为解决这一问题争得资源的能力产生影响。

图 3

2008 年妇女发展基金得以顺应支持请求的方案国家数 (按专题分列)

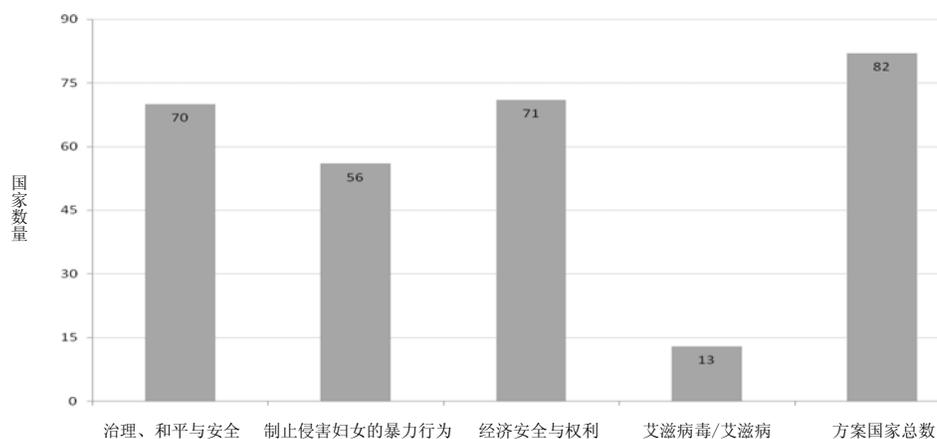
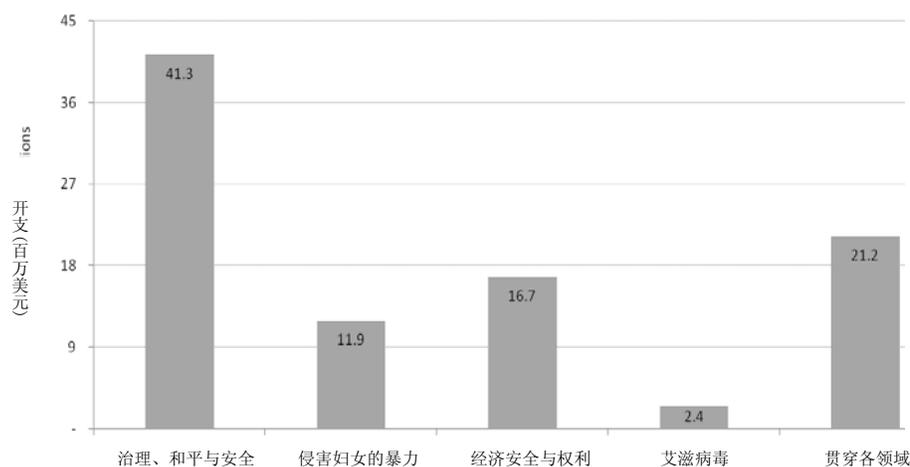


图 4

按专题分列的 2008 年临时方案开支分布状况 (百万美元)

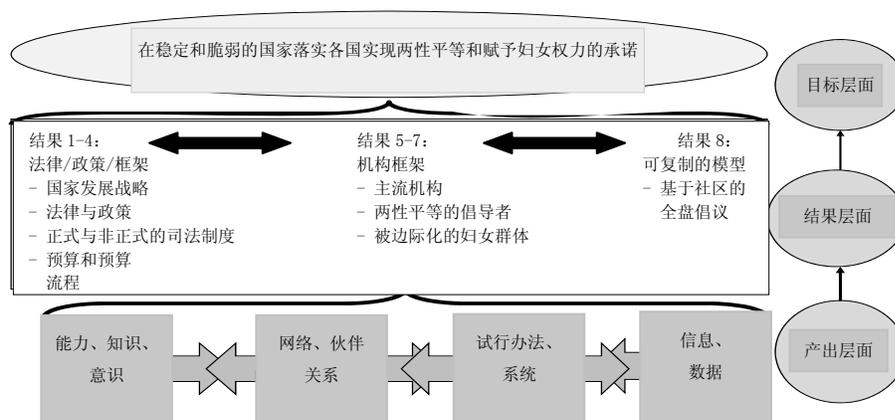


三. 发展成果框架

9. 发展成果框架包含八个结果层面的成果；这些成果合在一起，代表的是支持各国逐步落实两性平等承诺的整体努力。妇发基金的成果框架是基于其经验：尽管切入点可能不同，但是推进两性平等和赋予妇女权力所采用的整体办法要求对宏观、中观和微观各层次的变化同时给予支助。在这方面，妇发基金支持伙伴们提高规范环境和主流机构履行承诺所必需的促进两性平等的意识，支持两性平等倡导者建设支持强化行动和问责制的能力与知识而且支持创新试验方案，以期在微观层次产生可信的有效工作证据。下面这张图表阐明了推动妇发基金努力的成果逻辑。

图 5

发展成果逻辑



10. 下面这一节描述了在三个层面取得成果的渐进过程：(a) 国家发展战略、政策和法律以及预算流程(结果 1-结果 4)中促进两性平等意识的宏观层面变化；(b) 两性平等倡导者、受排挤群体和主流机构能力(结果 5-结果 7)的中观层面变化；和(c) 社区层面(结果 8)的变化。在上述每一个领域，妇发基金就四个相互交织的主题开展工作：(一) 增进妇女的经济安全与权利；(二) 制止侵害妇女的暴力行为；(三) 降低妇女和女孩的艾滋病毒/艾滋病的流行率；以及(四) 促进民主治理的性别公正。妇发基金对 2004-2007 年多年资助框架评价的一项调查结果表明，工作人员和伙伴认为，通过专题报告，更容易理解变化的周期；因此，妇发基金现在进行专题报告。也重要的是指出，尽管战略计划是 2008 年 1 月启动的，但是所报告的大量成果却是通过先前多年资助框架期间确立的方案和伙伴关系产生的。这种状况在战略计划下仍会继续。

A. 增进妇女的经济安全和权利

11. 妇发基金通过旨在强化包括国家发展框架在内的宏观经济政策两性平等方面的方案，支持各种增进妇女经济安全与权利的努力；增加在减贫和千年发展战略中的两性平等承诺的资金提供；使妇女能增进其在正规和非正规经济具体部门的权利并享有平等获取生产性资产的机会。在 82 个国家中，妇发基金活跃于这一专题领域的有 71 个国家；妇发基金在 2008 年对这些国家给予直接支助，花费了 17%可用于方案的资金。

12. 在这一专题领域，妇发基金与政府伙伴——包括财政部、计划部、劳工部，全国性妇女机构——经济学家、妇女的非政府组织和受排挤的妇女群体(移民工人、居家工作者、农村妇女)的网络以及联合国国家工作队合作，以便：将两性平等和赋予妇女权力列入 20 个国家、区域和全球发展战略(从减贫战略到区域贸易协定)的制订、实施和监测；支持通过 15 项有关妇女经济安全和权利的法律或政策；¹ 在 7 个国家，为妇女提供更多获取法律援助的机会，以增进她们的经济权利；² 而且在 32 个国家建设把促进两性平等制订预算的做法体制化的能力。

13. 与许多联合国伙伴——而很多时候是与开发计划署——合作，妇发基金支持各国伙伴在 7 个³ 已获批准的减贫战略和 12 个⁴ 新制定或修正的国家发展战略以及包括有关巴黎宣言和千年发展目标的国家计划和战略在内的其他政策框架中强化两性平等的承诺。拥有一份商定的两性平等行动计划，可能是籍以加强倡

¹ 在 9 个国家和一个次级区域：阿富汗、柬埔寨、中国、印度尼西亚、科索沃、黑山、摩尔多瓦、尼泊尔、塔吉克斯坦和西非。

² 阿富汗、柬埔寨、印度、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、菲律宾和塔吉克斯坦。

³ 阿富汗、布隆迪、佛得角、科特迪瓦、洪都拉斯、利比里亚和卢旺达。

⁴ 玻利维亚、喀麦隆、厄瓜多尔、埃及、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥、巴布亚新几内亚、瓦努阿图和西非。

导把两性平等作为主流列入国家发展战略的重要基础。例如，在利比里亚，妇发基金向性别和发展部提供技术和财务支助，以便最后酌定国家两性平等政策和行动计划。因此，利比里亚作为两性平等专题小组的召集国，引领联合国系统的努力，支持各国伙伴将该计划作为主流列入减贫战略并确保包括两性平等倡导者。减贫战略的四根支柱使得符合第 1352 号决议精神的两性平等优先事项、《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》和《消除对妇女一切形式歧视公约》融为一体。

14. 妇发基金同欧盟委员会与劳工组织/国际培训中心的两性平等促进发展与和平伙伴关系(www.gendermatters.eu)合作，发表了一系列论述援助实效之间联系的分析文章，在援助实效高级论坛分发。例如，在吉尔吉斯斯坦，分析促使政府担责加强以认识到性别差异的方式监测国家发展计划的各种系统；计算两性平等优先事项的成本；而且采用促进两性平等的预算编制，以此作为公共财务管理制度改革的一部分。

15. 2008 年。妇发基金支助了在阿富汗(劳工法典)、中国(地方的家政人员保护法)、摩尔多瓦(国家就业行动计划)和黑山(劳动法)等国关于妇女劳动力的法律和政策改革，而且也支助侧重于增进居家工作者的权利(亚洲)和侧重于移民女工权利(亚洲和阿拉伯国家)的区域方案。在塔吉克斯坦，妇发基金自 2004 年以来的支助，促成了制订一项“性别化”土地改革战略。由国家土地机构牵头并得到粮食和农业组织支持的这一进程，得益于妇发基金的资源和技术援助，包括出版物《利用人权条约保护农村妇女的土地权利》；土地监测结果；和关于妇女土地权利的案例研究。

16. 妇发基金从 1997 年以来在 45 个国家支持促进两性平等的预算编制倡议而且在 2008 年依然如此。在其中的 32 个国家，成果包括吸纳了两性平等内容的预算流程数量有增长。16 个⁵ 得到妇发基金支助的国家财政部发布或者重新发布了与促进两性平等的预算编制的准则，被 17 个⁶ 国家写入部门和本地的预算流程；而且 14 个⁷ 国家的民间社会和政府伙伴启动监测机制，跟踪促进两性平等的预算编制倡议的进展情况。

17. 自从妇发基金 2001 年提供其初始的支助以来，摩洛哥促进两性平等的预算编制努力取得了进展。2008 年，摩洛哥卫生、就业、财政、扫盲和职业培训各部的方案预算都包括了两性平等目标和指标。此外，随同财政法案一并提交的两性

⁵ 阿富汗、亚美尼亚、布隆迪、喀麦隆、厄瓜多尔、埃及、塞尔瓦多、加纳、印度、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、秘鲁、卢旺达、塞内加尔和委内瑞拉。

⁶ 阿富汗、玻利维亚、巴西、厄瓜多尔、萨尔瓦多、加纳、洪都拉斯、印度尼西亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、秘鲁、菲律宾、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚和委内瑞拉。

⁷ 阿富汗、阿根廷、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、危地马拉、洪都拉斯、吉尔吉斯斯坦、墨西哥、尼加拉瓜、秘鲁、菲律宾、塞内加尔和乌拉圭。

平等年度报告业已成为多方利益攸关者的监测手段，用以通过公共开支政策来评估两性平等问题解决到什么程度。参与两性平等报告编制工作的技术部门数量，已从 2006 年的 4 个增加到 2008 年的 21 个。

18. 地方一级促进两性平等的预算编制倡议可能具有直接的积极影响。在阿根廷罗萨里奥港，开放供参加预算进程的两性平等项目数量从 2007 年的 14 个(代表的预算为 742 448 阿根廷比索)，增加到 2008 年的 24 个(其总预算超过 3 百万阿根廷比索)。

19. 支持两性平等倡导者和主流机构的可持续能力，以倡导监测和/或落实关于妇女经济安全与权利的两性平等承诺，对于在这一领域取得进展至关重要。在 2008 年，妇发基金帮助各国的妇女机构定位，以便在 13 个⁸ 决策论坛促进政府承诺的形成、实施和监测；帮助 13 个⁹ 受排挤妇女群体网络定位，她们有效地倡导决策者对妇女的权利实行问责；而且促使 17 个主流机构的业绩发生变化，包括四个国家增加两性平等的预算，而且通过对各国统计办公室的支助，更易于在 12 个¹⁰ 国家/区域获取按性别分类的数据资料。

20. 各国妇女机构可以做到有效确保，一旦她们在所有政府机构都建立起强有力的伙伴关系，各国的承诺就兑现。例如，在柬埔寨，妇女机构担任部际移徙问题工作组的两主席，该工作组为本国工人拟合同并制定保护海外移民工人的全国性准则；在墨西哥，妇女机构、国家社会发展研究所和一些学术机构是两性平等和贫困观察站的伙伴，利用有关妇女的定量和定性的信息，对政府两性平等承诺采取后续行动；以及在危地马拉，妇发基金支持总统妇女事务秘书处。该秘书处成立并领导一个经济发展圆桌会议，现已归入由经济部牵头的全国中小企业发展圆桌会议。

21. 妇发基金支持一些经济上受到排挤的妇女群体加强其组织努力，包括支持亚洲的移民工人、独联体国家、北非和加勒比的农村妇女以及亚洲的居家工作者。在孟加拉国，移民女工的倡导努力导致在侨民福利与海外就业部设立妇女安全移徙问题协调委员会。妇发基金还支持 7 个¹¹ 国家的农村妇女主张她们的土地权。

22. 妇发基金与政策、服务提供和媒体等机构合作，以创造有利的环境来促进和保护妇女的经济安全与权利。至于统计局，在洪都拉斯、墨西哥、委内瑞拉和乌

⁸ 阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、哈萨克斯坦、墨西哥、尼加拉瓜、坦桑尼亚、塔吉克斯坦和中美洲。

⁹ 巴西、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、哥伦比亚、印度、印度尼西亚、约旦、墨西哥、尼泊尔和巴基斯坦；而且在区域一级，拉丁美洲和加勒比。

¹⁰ 巴西、中美洲、哥伦比亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、印度尼西亚、墨西哥、摩尔多瓦、塞内加尔、南亚、乌拉圭和西非。

¹¹ 伯里兹、多米尼加、圭亚那、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥、苏里南和塔吉克斯坦。

拉圭，为促进有关时间利用和无报酬工作的家庭问卷调查的特定部分和问题的的工作取得了重大进展，结果形成了更多相关的就业问卷。在喀麦隆，妇发基金与欧盟委员会在援助实效问题上开展合作，导致建立伙伴关系，以加强欧盟委员会道路基础设施方案的两性平等的各个方面。一次全国研讨会使民间社会、政府伙伴、多边组织和道路建设公司齐聚一堂，形成了各种包括妇女的构想。

23. 妇发基金与主流的发展行动建立伙伴关系，以确定前景看好的试验倡议；这些倡议要能展示对增进妇女经济安全和市场机遇采用创新方法。妇发基金越来越多地投资于学有所得的严格评价，以支持各国、区域或国际伙伴的提升或复制。2008 年妇发基金投资于 6 项社区一级的倡议，以增进妇女的经济安全。这些包括妇发基金、世界银行和妇女问题国际研究中心在柬埔寨、埃及、肯尼亚、老挝人民民主共和国、利比里亚和秘鲁的一个成果倡议试验方案建立的伙伴关系；该方案始于 2006 年。这些倡议旨在确定已经证实“速赢”的干预措施，从而增进妇女的经济安全和权利并将强有力的评价部分不包括在方案设计中。在埃及，成果倡议通过两性平等政策的体制化，在 18 个私营参与企业促进两性平等。两家企业，其中一家有 1 万多名员工，因取得足够的进展，获得了投资部颁发的两性平等证书。

B. 制止侵害妇女的暴力行为

24. 妇发基金通过提供援助，使国家和地方法律、政策和方案与国际和区域的人权承诺相协调一致，以支持伙伴们制止侵害妇女的暴力行为；实施多部门国家战略，包括提供保护和促进妇女人权的服务来解决侵害妇女的暴力行为问题；制订有效的防范办法，特别是通过同男子、男孩和青少年合作；以及采取宣传和沟通等举措，从而导致人们的态度与行为发生变化。正如大会 1996 年所指定的那样，¹² 妇发基金代表联合国系统管理联合国消除对妇女暴力行为支援信托基金。在 2008 年妇发基金给予直接支助的 82 个国家中，妇发基金积极参与这一专题领域的工作就有 56 个国家，其开支在可用于方案的资金中占 13%。

25. 由于赞同关于制止侵害妇女暴力行为的国家法律、政策和战略的国家数量不断增长，至关重要的是，这些协议在国家战略和预算中体现出来。妇发基金支持伙伴们：2008 年成功倡导将制止侵害妇女暴力行为的承诺写入 5 个国家¹³ 的国家发展和减贫战略；在 15 个国家起草、磋商和通过 8 项法律¹⁴ 和 7 项政策，¹⁵ 以处理多种形式的侵害妇女暴力行为，包括家庭暴力、贩卖人口和女性生殖器切割。妇发基金支持各种杜绝侵害妇女权利行为有罪不罚现象的努力，从而导致阿

¹² 大会第 50/166 号决议。

¹³ 阿富汗、布隆迪、厄瓜多尔、利比里亚和卢旺达。

¹⁴ 波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、哥伦比亚、埃及、危地马拉、约旦和墨西哥。

¹⁵ 阿尔及利亚、布隆迪、喀麦隆、莫桑比克、卢旺达、索马里和非洲区域。

根廷、布隆迪、厄瓜多尔和卢旺达的司法制度改革。促进两性平等的预算编制流程已导致将处理侵害妇女暴力行为问题的具体项目写入布隆迪和加纳的预算，写入委内瑞拉和洪都拉斯的地方预算而且写入厄瓜多尔卫生部的预算，以便在冲突地区为铲除并预防基于性别的暴力而开展各种特定的活动。

26. 妇女的政府各部和妇女的非政府组织网络处于政策议程上制止侵害妇女暴力行为和扩展国家问责与支持各项努力的前沿。妇发基金对阿富汗妇女事务部的长期支持，使得该部有能力在 2006 年确保达成一项全国妇女行动计划并导致成立一个有 14 位成员的、制止侵害妇女暴力行为的部际委员会。这些准备活动提高了两性平等倡导者的能力，使其能提出强有力的理由把制止侵害妇女暴力行为的具体优先事项写入 2008 年阿富汗国家发展战略。妇发基金还支持布隆迪、喀麦隆、莫桑比克、尼泊尔和卢旺达的国家妇女机构与政府的其他部门、国会议员和非政府组织的利益攸关者合作，制订立法和政策。

27. 在制止侵害妇女暴力行为的努力中，提高正式和非正式司法体系决策者为妇女伸张正义的能力，是妇发基金战略计划的一个关键重点领域。2008 年，这包括提供财政和技术支助，扩大 11 个国家的妇女获取法律援助的机会，而且增进 6 个国家司法决策者的知识。例如，由妇发基金支助、为泰国吞武里刑事法院 60 名法官和法务助理人员举办的能力建设方案，研讨《消除对妇女一切形式歧视公约》。该方案导致为法官、检察官和法庭干事创立了一个促进两性平等的法庭模式和准则，用以处理家庭暴力案件。在布隆迪，“长者”是一种专门为男人正式解决冲突并实现和解的传统机构，现在进行了改造，从而使妇女能够利用它来打击基于性别的暴力和其他侵害妇女人权的行为。如今在全国委员会里，有 45% 的成员是妇女，而在各分权委员会中，比例在 30% 以上。

28. 妇发基金努力支持和拓展宣传、政策影响、政治空间和两性平等倡导者制止侵害妇女暴力行为的能力。在 2008 年，妇发基金支持在 5 个国家¹⁶——和西非地区一级——的努力，以便提高其监测落实各项承诺的能力。妇发基金向包括警察、军队和司法系统在内的 7 个机构提供了支持，以增进其制止侵害妇女暴力行为方面的表现；¹⁷ 并向 4 个国家¹⁸ 的统计局提供支持，以收集和/或分析有关这一议题的数据资料。

29. 在印度，每年都跟踪了解旨在制止侵害妇女暴力行为的立法取得的进展。妇发基金支持了“活下去：2008 年第二次监测和评价报告”这一研究报告。该报告跟踪 2005 年“保护妇女免受家庭暴力伤害法”的实施情况。

¹⁶ 阿尔巴尼亚、印度、墨西哥、巴勒斯坦被占领土和乌拉圭。

¹⁷ 布隆迪公安部、柬埔寨司法部、海地的三个地域部门、巴勒斯坦被占领土社会事务部和苏丹警察。

¹⁸ 巴巴多斯、布隆迪、摩洛哥和卢旺达。

30. 妇发基金支持了包括 12 个国家的警官和军官在内的 18 个机构的能力建设努力。卢旺达国防军和国家警察采纳了一种全面的方法，把制止侵害妇女暴力行为的工作制度化。国防军发表了“基加利宣言”，其中呼吁在维和行动中增加招收妇女；全面培训所有部队；以及对性剥削和性侵犯行为采取零容忍政策。在妇发基金的支助下，国防军在 2008 年设立了“两性问题服务台”。借助这一服务台，军官们在卢旺达 5 个省份中的 3 个省，培训了将近 5 000 名军事人员和平民，并将一些模块融入士官学校的训练课程。卢旺达国家警察采用了卢旺达国防军的训练手册，供其全体警务人员使用。国防军设有一条迅速应答的免费电话热线，由一家大通讯公司 MTN 免费提供支持。布隆迪、利比里亚、苏丹和坦桑尼亚也从与卢旺达的南南经验交流中受益匪浅。

31. 在社区层面，2008 年，妇发基金和联合国人类居住中心一起，通过帮助妇女网络创建“安全城市”，扩大原本由联合国消除对妇女暴力行为支援信托基金支持的一个方案。这一跨区域的倡议，发扬光大经验，旨在去粗取精并从严评价“地方当局如何才能与社区和妇女组织合作在公共场所预防侵害妇女和女孩的暴力行为”模式。长远的打算是由各地方政府因地制宜推广这一模式，并加以发展提高。在阿根廷的罗萨里奥、哥伦比亚的波哥大和智利的圣地亚哥开发了一个方法干预模型，而且已经为海地和阿根廷拟写了新的工作提案。

C. 制止艾滋病毒和艾滋病在妇女和女孩中蔓延

32. 为了倡导一种促进两性平等的统一办法来制止艾滋病毒/艾滋病的蔓延，妇发基金与联合国系统、各国艾滋病理事会和民间社会伙伴开展合作，优先考虑支持艾滋病毒抗体阳性妇女的网络，以倡导对这一大流行病作出对性别问题有敏感认识的应对，并处理艾滋病毒/艾滋病与侵害妇女的暴力两者之间的相互联系。在 2008 年妇发基金直接给予支助的 82 个国家中，妇发基金积极参与这一专题领域活动的有 13 个国家。

33. 各国的艾滋病计划是指导不同部门工作的核心规划手段，而捐助者所支持的也正是这些计划。2008 年，与政府、民间社会和联合国系统的伙伴们一起，妇发基金支持在巴巴多斯制订一项促进两性平等的艾滋病毒/艾滋病国家级战略，在尼日利亚制订各项政策并在加勒比制订一项区域战略。在巴巴多斯，妇发基金为制订艾滋病问题全国战略政策和行动计划提供了技术支助；2008 年该国议会认可了上述政策与计划。最后的政策包括支持在预防方案中赋予妇女权力的战略行动。

34. 在全球一级，妇发基金在 2008 年 6 月发行其出版物《改变各国的艾滋病对策：将两性平等和妇女权利作为主流列入三个一》。该报告记录了如何开展两性平等和人权审计与分析的最佳做法、工具和准则。世界银行已认可该报告作为将两性平等纳入各国艾滋病政策和计划的主要工具，而且艾滋病规划署和开发计划署也已经在使用该报告。该报告是世界银行艾滋病战略与行动计划服务处指南的一部分，用以评价国家一级艾滋病毒战略和行动计划。

35. 艾滋病毒抗体阳性妇女的群体是追求在艾滋病毒/艾滋病方面实现千年发展目标的主要伙伴，因为她们在形成促进两性平等的艾滋病毒/艾滋病政策与方案时提供了她们的第一手经验。在 2008 年，妇发基金支持布隆迪、加纳、印度、卢旺达和塞拉利昂的艾滋病毒抗体阳性妇女的网络和群体，清楚有力地阐述一项议程并呼吁政府采取行动。妇发基金还支持伙伴们通过印度和尼日利亚主流机构促进服务提供。

36. 妇发基金正在以下列方式支持艾滋病毒抗体阳性妇女的网络：在中国与印度，帮助她们利用资源开展工作；在摩洛哥、尼日利亚和塞拉利昂，提高她们的能力；而在印度尼西亚、利比里亚和加纳，增加她们接触决策论坛的机会，具体而言，妇发基金支持携带艾滋病毒/惟患艾滋病的妇女参与和领导由联合国、非洲妇女对抗艾滋病毒学会、加纳艾滋病委员会和妇女儿童事务部举行的两性平等和艾滋病毒/艾滋病评估活动。评估活动将为有关艾滋病毒/艾滋病的国家政策与方案提供信息。

37. 由妇发基金代表联合国系统管理的联合国消除对妇女暴力行为支援信托基金，投资于获取能够促进和发展提高成功干预模式的知识与教训。在处理侵害妇女暴力行为与艾滋病毒/艾滋病交叉问题的特别窗口下，已经将重点置于确保严格监测与评价在博茨瓦纳、多米尼加共和国、印度、尼泊尔、尼日利亚、泰国、特立尼达和多巴哥以及越南等国处理相互联系问题的方案。在该信托基金内作为“知识组群”管理的这八个方案，都是在一组共同的学习问题和收集基线数据方法指导下实施的。注重促进方案之间学习和独立评价，旨在使它们能够形成一种跨国的实证库，籍以洞察应对暴力与艾滋病毒/艾滋病之间相互联系的有效战略。

D. 促进民主治理的性别公正

38. 善治被认为是援助实效和可持续和平的一个重要组成部分。通过在公共、司法、安全和服务提供机构开展促进两性平等的改革，通过监督进程的协作互动以及通过增进妇女在预防冲突与建设和平中的政治参与和影响，妇发基金支持伙伴们建设能促进问责制的能力和流程。2008 年妇发基金给予直接支助的国家总共 82 个；其中，妇发基金积极参与这一专题领域活动的国家有 70 个，其开支在可用于方案的资金中占 44%。

39. 2008 年，妇发基金与各国的妇女机构、两性平等倡导者、联合国国家工作队和政府伙伴合作，以：确保将两性平等和赋予妇女权力的承诺写入 5 个国家的冲突后战略；支持通过 27 项增进妇女参与民主治理的法律或政策；协助 4 个国家采取行动，以实施消除对妇女歧视委员会的结论意见；支持 5 个国家的司法系统改革；以及确保通过综合的求助进程向危机和冲突后局势中的妇女提供资源配置。

40. 2008 年，妇发基金在 5 个国家支持妇女网络，以便倡导将其优先事项列入冲突后重建需求评估与规划，包括布隆迪建设和平的最终战略、格鲁吉亚的共同需求评估以及，在摩洛哥，人权协商理事会对实施平等与和解委员会各项建议采取后续行动的行动计划。

41. 通过支助各国的协商进程，妇发基金支持将两性平等优先事项写入阿尔及利亚、玻利维亚、厄瓜多尔、埃及和科索沃 2008 年最终定稿的宪法。在厄瓜多尔，妇发基金支持各种努力，从而导致将土著妇女 95% 的要求写入 2008 宪法，包括写入土著妇女有权参与祖传的司法流程。

42. 2008 年在 23 个国家，妇发基金支持通过了 15 项法律¹⁹ 和 12 项政策，²⁰ 以增进妇女参与民主治理，并且跟踪了解把《消除对妇女一切形式歧视公约》作为法律变革依据加以利用的情况，特别是 15 个国家利用该委员会结论意见的情况，同时还在 4 个国家²¹ 支持实施这些意见的伙伴关系。

43. 在全球一级，安全理事会通过关于冲突中性暴力问题的第 1820 号决议，大力推动了妇发基金及其伙伴、特别是联合国机构集体“联合国制止冲突局势中的性暴力行为”的工作。妇发基金与维和行动部、联合国行动以及联合王国和加拿大政府合作，在联合王国威尔顿庄园的一次会议上发起了一场辩论，探讨军警维和人员在防止广泛而又系统的性暴力方面如何发挥作用，俨然把它作为一种安全挑战来对待，让联合国和非洲联盟部队的指挥官同安全理事会的主要成员面对面地讨论如何对冲突中的性暴力和基于性别的暴力采取适当的安全对策。通过整理维和部队为打击冲突中性暴力和基于性别的暴力而采取的切实行动资料，²² 并与决策者共享，妇发基金为第 1820 号决议提供了技术性的信息内容。

44. 在 2008 年，妇发基金支持了种种努力，以：提高阿富汗、玻利维亚、布隆迪、摩洛哥和越南的正式和非正式司法系统增进性别公正的能力；为 10 个国家的司法行为体提供基于人权的知识或培训；而且在 9 个国家增加妇女获取司法援助的机会。在摩洛哥，为确保执行里程碑式的 2004 家庭法，支持提高一审法院家事申诉分庭能力的妇发基金-开发计划署-儿童基金的联合方案，帮助在司法部内为家事法庭人员建立了继续培训股。该股将确保，试验并实施由司法部完全拥有的培训计划。司法部正在试验该倡议，以确保培训进程的可持续性，充分利用现有的实际知识并开展系统内建设，从而抓住并应用从培训努力中得来的知识。

45. 妇发基金支持旨在加强两性平等倡导者和主流机构的能力发展倡议，以便倡导、监测和/或落实对妇女的承诺，同时在 6 个国家²³ 支持主要的政党增进妇女

¹⁹ 阿富汗、阿尔巴尼亚、哥伦比亚、埃及、海地、印度尼西亚、伊拉克、摩洛哥、瓦努阿图、越南和大湖区。

²⁰ 柬埔寨、佛得角、科特迪瓦、毛里求斯、摩尔多瓦、摩洛哥、尼日利亚、巴勒斯坦被占领土、巴拉圭、卢旺达、塞尔维亚、突尼斯和非洲地区。

²¹ 玻利维亚、印度尼西亚、利比里亚和越南。

²² 《维和人员应对与战争有关的性暴力行为的分析总汇》。

²³ 布隆迪、柬埔寨、哥伦比亚、尼泊尔、卢旺达和东帝汶。

权利并在 6 个国家²⁴ 促进妇女以候选人身份参与其事；促进 16 个机构提高绩效，并在两个国家为两性平等增加预算。

46. 2008 年，全世界都为卢旺达妇女史无前例的选举结果欢呼，该国议会中的妇女占组成人员的 52.6%。在 2008 年选举期间，大多数政党在其选举名单上至少都有 50% 女性候选人。妇发基金支助，为 113 位来自各党派的女性代表举办了历时三天的选举程序培训，内容涉及宣言撰写、有竞争力的政治演讲、法律、经济政策和建立信任。

47. 对自 2000 年通过第 1325 号决议以来参加和平谈判的妇女人数做一番分析，就看得出，以调解人、谈判者和观察员身份参加的妇女人数无甚增长。妇发基金促进妇女团体制订共同议程，以影响布隆迪、达尔富尔、危地马拉、卢旺达、苏丹、乌干达和以色列-巴勒斯坦冲突的和平进程。乌干达妇女和平联盟拟定了关于和平协议重要组成部分的执行议定书，以便就执行议定书以及将妇女的优先事项列入其中等事项，向调解秘书处、乌干达代表团和上帝抵抗军代表团做宣传。在政治事务部的配合下，妇发基金向秘书长派往乌干达受上帝抵抗军影响地区的特使提供一位两性平等事务顾问，是两性平等倡导者扩大参与并确保更坚定地致力于妇女权利的一项重要战略。

48. 妇发基金在 2008 年努力支持 22 个主流机构——包括政府各部、选举委员会、和平谈判和过度司法机制、大学、主流媒体和私营部门——提高其促进两性平等的意识。尼日利亚与开发计划署合作取得的一项重大结果是在选举委员会内设立一个机会均等委员会。

E. 差距与挑战：发展成果框架

49. 尽管妇发基金战略计划第一年的报告表明，在促进各国、区域和全球推动两性平等和赋予妇女权力的优先事项方面，有些重要领域取得了进展，但是报告也显露了在有关方案制订和报告等方面的差距与挑战。

差距与挑战

(a) 由于在什么是与两性平等的承诺“完全相一致”的国家发展战略或计划这一问题上缺乏商定的准则，难以评估产生的成果达到了什么程度。2009 年，妇发基金将与伙伴们协商改进评估战略的内部准则/标准，并将支持监测和使用促进两性平等的预算编制和其他工具，以推广有利于实施的预算。

(b) 必需有方案指南，阐述如何与增效措施、新绩效合同、管理信息系统和反腐败措施等公共部门的改革努力协调互动，以加强其两性平等的方面。妇发基金关于民主治理和为妇女提供服务的一个全球方案，其筹备阶段已于 2008 年完成，将在 2009 年指导这一领域的工作。

²⁴ 柬埔寨、厄瓜多尔、印度尼西亚、尼泊尔、卢旺达和塞拉里昂。

(c) 在今后一年里，两个流程可以帮助解决妇女参与和平进程的赤字问题：秘书长关于第 1820 号决议执行情况的报告和即将到来的第 1352 号决议十周年纪念。为了利用这其中的大部分机会，妇发基金正在建设种种伙伴关系和能力。

(d) 对于力图预防、应对和消除侵害妇女暴力行为有罪不罚现象的各种战略，妇发基金必需投资，进行严格而又系统的评价。该组织正在建设一个知识管理平台，让来自全球专家最尖端的信息、让来自妇发基金方案经验而又有希望的做法可供查阅。妇发基金还在与信托基金的方案评估委员会合作，以提升其评价战略与能力。

(e) 发展成果框架呈现的是一个传递妇发基金变化理论的全盘框架：从承诺走向实施两性平等优先事项。第一年的报告表明，框架可能让人看不清一些主要的成果，也看不清结果之间的各种联系，特别是关于同主流发展机构的合作(结果 7)。妇发基金工作人员必需有更好的指南，以确保成果与流程都抓得牢。

四. 管理成果框架

50. 管理成果框架有助于妇发基金评估它朝着总体任务及其实现框架成果这一方向迈进的速度。管理成果框架与同时包含结果层面和产出层面的发展成果框架不一样，它是由妇发基金负全部责任的产出层面成果组成的。它包括四个领域：(a) 政策咨询和推动性方案制订；(b) 联合国的协调与改革；(c) 问责、风险和监督；以及(d) 行政、人事和财务能力，总共涉及 17 项产出和 58 个指标，妇发基金是对照这些来跟踪进展与差距的。

领域 1. 政策咨询和推动性方案制定

51. 这一领域的产出跟踪的是，在汲取的教训基础上，妇发基金的宣传倡导、能力开发、技术支助、推动性方案制订、资料整理和分发再接再厉的程度，为的是促进复制和提高发展。

52. 2008 年跟踪了对妇发基金支助的倡议进行复制或提高发展的 8 项努力。它们包括格林纳达一个减少男性犯罪者屡屡犯罪的方案，在 6 个加勒比国家复制；以及为利用“模拟会议”加强有关《消除对妇女一切形式歧视公约》的报告资料整理。这种做法正得到委员会的认可，而妇发基金也将继续促进各国、区域和多边伙伴们进行复制。

53. 妇发基金通过下列途径记录了在形成指导方面取得的重大进展：出版《维和人员应对与战争有关的性暴力行为的分析汇总》——是军警人员为预防冲突和冲突后环境中的性暴力行为的最佳做法简编，由维和行动部代表“联合国制止性暴力行为”参与编撰，被认为是采取实际行动的知识基础；出版在促进两性平等的问责方面产生更强烈兴趣的《世界妇女的进步》第四版，并启动在线求助服务台，以支持收集与分发已被确认有利于处理侵害妇女暴力行为的做法。

54. 妇发基金是否有能力产生经证实的方法，取决于使用最高水平而又符合联合国评价小组准则的评价做法。妇发基金在这一领域取得了长足的进展：最后酌定其 2008-2011 年的评价战略，起草了一项评价政策并设计了拟于 2009 年推广的促进两性平等评价工作的培训模块。妇发基金在战略性高质量评价方面的投资，将继续在战略计划期间有所增长，以使妇发基金能提出有效方法的可信证据，从而确保落实两性平等的各项承诺。2008 年，启动了元评价，以分析妇发基金在 2004 年至 2008 年之间开展的 26 项评价、9 次审查和 8 项其他评估/报告。初步的分析表明，在 8 项评价中，有一项评为“优秀”，一项评为“良好”，5 项评为“一般”，而有一项评为“差”。

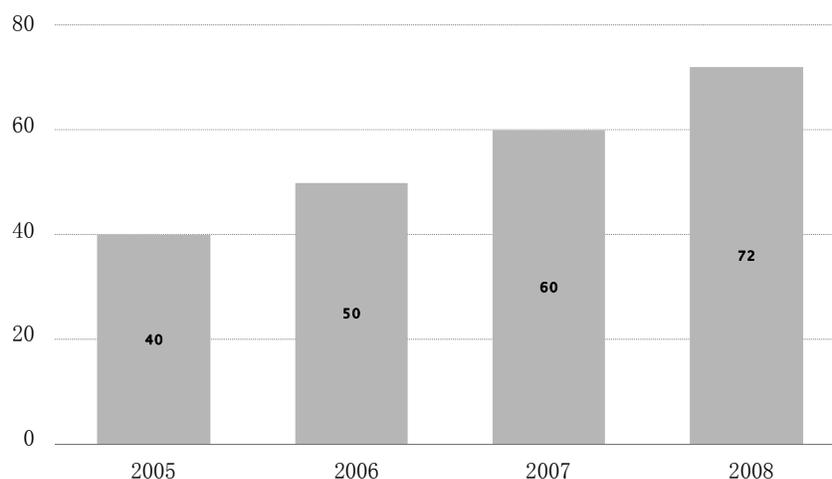
领域 2. 联合国的协调与改革

55. 2004 年发布并于 2007 年重申的联合国系统业务活动三年期全面政策审查指南，呼吁联合国系统“利用妇发基金在两性平等问题上的技术经验”，并鼓励妇发基金加强努力，以便在两性平等领域向联合国系统提供战略指导。

56. 在 2008 年，妇发基金报告称，参与联合国在各级的协调与改革进程都有所扩大。妇发基金参与了 72 个联合方案，其中 54 个是作为参与机构，而 18 个则是作为牵头机构。应驻地协调员的要求，妇发基金参加了所有“一个联合国”试验项目，而且在 2008 年——以其联合国发展集团两性平等工作队主席的身份——与越南驻地协调员合作，召集来自所有“一个联合国试验项目的两性平等专家开会，进行评估。妇发基金在全球、区域和国家各级的 32 个两性平等专题小组中发挥领导作用；在另外 19 个小组担任共同主席；而且在另 7 个小组，以成员身份积极参加活动。妇发基金在 10 个共同国家评估/联合国发展援助框架中，促进关注两性平等问题。

图 6

2005-2008 年妇发基金参与共同方案的情况



57. 在全系统统一、秘书长“团结起来制止暴力侵害妇女行为”运动和法治工作组的背景下，妇发基金优先考虑支持联合国全系统的努力，参与由副秘书长召集的关于两性平等问题机构间工作组；通过继续管理联合国消除对妇女暴力行为支援信托基金并主持联合国“制止性暴力行为”秘书处的工作；以及通过担任开发计划署方案制订问题工作组共同主席和参与开发计划署专家小组工作，包括培训驻地协调员，以领导共同国家评估/联合国发展援助框架的流程。作为拥有 17 名成员的联合国开发集团两性平等工作组主席，其三年的努力带来的是商定了一套联合国国家工作队两性平等问题的绩效标准，于 2008 年得到联合国发展集团成员的批准并由联发集团主席向所有的驻地协调员分发，同时鼓励他们把各项指标与国际劳工组织两性平等问题审计方法一起使用。

领域 3. 问责、风险和监督

58. 2008 年，通过提高跟踪成果的能力并继续把作业和方案的业务流程的权力分阶段地从总部下放到次区域办事处，同时也从总部业务科室下放到总部的区域和专题科室，妇发基金处理了问责、风险和监督等管理问题。

59. 为了提高内部的规划和机构发展能力，机构发展顾问的职位空缺已经填补；2008-2011 年的战略计划正在实施；而且一个计算机化的成果跟踪系统的基础已经完成。举行了两次业务和方案能力建设研讨会；参加研讨会的有来自国家和次区域办事处的 85 名工作人员。研讨会之后的评估显示，能力建设努力正在带来的结果是，效率提高，质量改善。妇发基金正在将战略职能的权力下放，而同时提高其监测和审计能力。例如，在其 15 个次区域办事处，妇发基金正着手一个建立内部控制框架；其中的 7 个框架已批准，而有 9 个正在拟订之中。此外，在 2007-2008 年对 9 个次区域办事处进行了审计。妇发基金正在使用开发计划署开发的全面审计建议数据库，以监测审计建议的实施情况。已经为妇发基金开发了一个审计风险模型，以指导内部审计和排出其轻重缓急次序。

领域 4. 行政、人事和财务能力

60. 这一产出领域跟踪的是，妇发基金有多大的行政、人事和财务能力来顺应各方对技术专门知识和财务支助的请求。2008 年，妇发基金将企业资源规划财务系统升级到 9.0 版本，从而强化其财务系统；在企业资源规划财务系统中，采用一种系统，使财务数据与方案和项目成果联系起来；而且做好准备工作，在 2009 年 1 月 1 日开始采用国际公共部门会计准则。妇发基金正把各种系统落实到位，以便跟踪行政和人事行动需要多长时间，其目标是提高及时性和质量。

61. 妇发基金在 2008 年继续收到双边捐助者以及包括国家委员会在内的非政府组织、私人基金和私营部门的捐款。与私营部门和基金伙伴的伙伴关系越来越牢固，由此带来 460 万美元的捐赠。

差距与挑战

62. 尽管妇发基金管理成果框架在 2008 年记载了重大的产出成果，但第一年的报告和审查表明，应该改善各系统和增加知识，以便提升一些领域的业绩：

(a) 妇发基金将通过强化如何具体开展两性平等问题的宣传工作的资料整理/指导，对所识别的差距采取对策；更严格地评价推动性倡议，以便促进复制；并制订妇发基金能力发展的明确战略。

(b) 妇发基金必需投资，对其在联合国协调和改革机制中的作用进行成本效益分析，以便增进了解行政和人力资源投在哪里最有效；制定一项战略，以便理清在 90 个国家实施 2009-2011 年联合国发展援助框架协作互动的先后顺序；与联合国各组织合作，以支持“一体行动”试验国家在两性平等问题上说到做到并不断评估进展情况。

(c) 尽管在业务领域向次区域办事处放权已有显著进展，但在监督质量保证和风险管理方面相应地需要提高清晰度和增加投资。年度报告记录了风险管理的进展情况，包括审计与后续行动，但是职责、问责和监督的标准化系统与程序必需确定优先顺序。

(d) 妇发基金必需在报告和跟踪业绩的质量和采购、招聘与捐助者报告的及时性方面有所提高。

五. 综合的资源框架

63. 妇发基金 2008 年全部捐款增长了 18%，收到的资源总额达 1.21 亿美元，其中包括经常(核心)资源 5 100 万美元、其他(非核心)资源 6 500 万美元以及给妇发基金信托基金的捐款 500 万美元。核心资源超出预测 500 万美元，或者说 10%，而其他(非核心)资源超出预测 3 800 万美元，或者说 100%以上。2008 年，妇发基金开始采用单另报告的做法来汇报由妇发基金管理的联合国消除对妇女暴力行为支援信托基金的情况；该信托基金收到了 1 830 万美元(而前一年为 1 590 万美元)。12 月下旬，妇发基金收到西班牙政府为发起一个新的“两性平等”基金而提供的 6 500 万美元捐款。尽管全世界的经济危机以及因汇率、特别是兑换欧元和主要捐助者的其他货币的汇率波动使美元增值而蒙受损失，但妇发基金总资源还是有增长。

64. 向经常资源和妇发基金其它资源捐款的国家数量从 2007 年的 49 个增加到 2008 年的 80 个。妇发基金各国家委员会的捐款 2008 年比 2007 年增长 191%。捐款共有 120 多万美元(包括冰岛国家委员会的捐款 772 960 美元)；这些捐款表明，作为妇发基金强调使其捐助者基础多元化的一部分(这也体现于 2008-2011 年的资源动员框架)，这些以及其他非传统捐助者的捐款有增加的可能。

65. 2008 年经常资源的开支达 4 230 万美元，增长了 2 090 万美元——同前一年的开支与交付相比，几乎翻番。到 2008 年第四季度，妇发基金交付了经常资源的 80%。其 2008 年的总支出(经常和其它资源)达 9 300 万美元，比 2007 年的总额 6 430 万美元增加 2 870 万美元，或者说 44%。由于 2008 年第三和第四季度收到了全部成本共享资源的将近 50%，成本共享资源的交付比率较低——66%。
