



联合国儿童基金会

执行局

2013 年年度会议

2013 年 6 月 18 日至 21 日

临时议程* 项目 6

儿基会性别平等工作进度报告

摘要

本报告系根据执行局第 2012/8 号决定提交，该决定请儿基会在执行局 2013 年年度会议上按照 2010-2012 年《性别平等战略优先行动计划》以及该计划的后续计划提交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/2013/11）及其随附相关数据进行阅读。

决定要点

谨提请执行局注意到本报告，并就儿基会在性别平等工作中取得的进展发表评论。

* E/ICEF/2013/10。



一. 引言

1. 儿基会向执行局提交关于 2013 年性别平等的报告时值 2010-2013 年《性别战略优先行动计划》（以下简称《行动计划》）行将期满，正在根据《儿基会 2014-2017 年战略计划》制定一个新的 2014-2017 年计划。另外，对现行《行动计划》的周期终了审查已于近日完成，涵盖过去三年以来八大优先改革领域的进展。因此，本报告既包含年度进展，也包含周期终了审查的结论。

2. 审查发现，儿基会在过去三年内加强了性别平等主流化问题的组织进程及其在性别平等领域的领导作用和承诺。该组织的机构间机制切实发挥作用，切实制定重要的工具和措施对性别平等主流化进行规划并跟踪其进展。然而，审查还发现，关于性别问题的技术能力、资源配置的充分性和有效性仍是比较值得关注的问题。实地计划工作的系统性监测、把握与实质性结果之间关系上存在差距，也同样重要。这些都将在下一版性别行动计划中加以解决。

二. 背景

3. 作为儿基会的一项基本原则，2008 年儿基会性别平等政策执行情况评价总结认为，本组织“未能系统落实 1994 年的性别平等政策。”审查认为，这是由于（正如其他多边组织）本组织未能“认识到在发展方案拟定和紧急情况下将性别平等纳入主流真正需要什么。”评价指出，儿基会在性别平等方案拟定方面作出很多很好的实践，但多反映单打独斗，而非作为共享和规模化保证的系统性战略和支持。审查进一步指出，儿基会需要确保政策“不是仅仅停留在纸面上的优先，（而是应当）体现真正的体制优先和可操作性。”

4. 儿基会针对评价结果当即采取协同行动。2009 年，管理层对评价中提出的建议作出了回应，并制订了一年期初步计划。在执行主任办公室 425 万美元特别一年期拨款的支持下，一年期计划执行工作取得若干重要而且及时的成果。最显著的成果就是在 2010 年 5 月出台了经过修订的性别平等政策。性别平等工作队由政策和实践主任领导、由区域办事处和总部高级工作人员组成，负责指导和监测一年期计划的执行，并制定一项长期战略计划——《行动计划》，该计划于 2010 年完成。

5. 2010-2012 年《行动计划》从综合角度入手确定了八个改革领域：（1）问责制和战略框架；（2）能力和知识；（3）领导、影响和宣传；（4）方案拟定；（5）“说到做到”（儿基会体制做法）；（6）伙伴关系；（7）财政资源；以及（8）宣传。本组织各个部门均执行《行动计划》问责制及其基准。2008 年评价结束以后，执行局要求逐年报告性别平等问题进展，儿基会也在坚持就《行动计划》中具体阐述的基准进行报告。在 2012 年年度会议上，执行局要求儿基

会审查《行动计划》三年以来的落实情况，并利用审查结果制定新的行动计划，从而在未来加强对性别平等的承诺与行动。

6. 儿基会决定，根据 2014-2017 年本组织《战略计划》调整新的《性别平等行动计划》对于其实现成效和成功至关重要，因此，儿基会将目前的《行动计划》延期一年。2012 年底，儿基会还启动了周期终了审查，作为制定新的 2014-2017 年《性别平等行动计划》的第一步。性别和权利股，即现在的方案司主导审查。性别平等工作队作为主要的协调和顾问机制。所有七个区域办事处和总部绝大部分分支机构都通过调查问卷、电话访谈、提交重要文件等方式为审查作出贡献。此外，审查利用的数据通过过去三年以来的年度报告和儿基会年度监测系统收集。审查关注三个主要问题：

- (a) 2010-2012 年《行动计划》取得了哪些进展，遇到了哪些挑战？
- (b) 《行动计划》未能解决或处理哪些重大差距？
- (c) 过去三年以来都有哪些经验教训有助于制定新的《性别平等行动计划》？

三. 进展与挑战

A. 概述

7. 2012 年初以前，2010-2012 年《行动计划》的推行和落实由政策和实践司（现政策和战略司）主导，直至性别和权利股移入方案司，随后由方案司承担起主要职责。政策和实践司协助制定全组织范围内的指南、工具、程序和监测机制。但其与方案拟定工作的距离也构成了一些挑战。

8. 计划的综合性也给落实构成了一些障碍，其中包含近 200 项行动事项。由于时间和资源上的局限性，多个令人期待的项目无法落实。19 项基准中能够落实用来收集有意义数据的不到一半。尽管存在上述困难，《行动计划》仍然发挥了重要作用，确保性别平等承诺的领导；跟踪进展的基准和体系到位；在国家计划和审查程序中纳入性别平等焦点。下节探讨了《行动计划》确定的八项优先改革领域各自的进展和挑战。尽管建议基准的可操作性存在难度，给年度跟踪带来了一定挑战，但通过周期终了审查收集到的丰富信息仍能更为全面地展现三年以来的图景。

B. 问责制、战略框架和资源

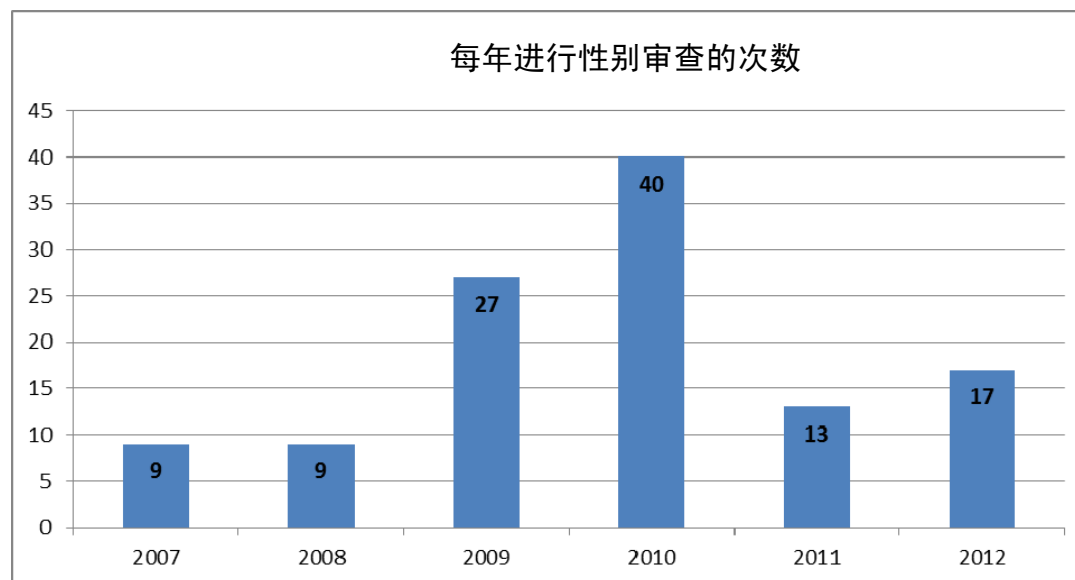
9. 1994 年儿基会性别平等政策的 2010 年修订版是 2010-2012 年《行动计划》中的重点行动，也恰逢多个区域和国家办事处通过性别战略和计划。一年期拨款及时为这项努力提供了巨大支持，区域和国家办事处开展的评估作为全球评估的

一部分也做出了巨大贡献。美洲和加勒比区域办事处、东亚和太平洋区域办事处在 2009 年制定出他们的性别战略。2012 年，东亚和太平洋区域办事处还对战略进行更新，将公平性问题的重点调整和国家方案的调整纳入考量。2010 年，中东和北非区域办事处发布了其战略，紧急方案办公室在 2012 年制订了性别战略。

10. 这些战略的行动事项大多与全球《行动计划》类似，特别是在提高对儿基会性别政策重视程度、保证问责制以及确定技术支持等方面。但与全球计划不同的是，区域战略还努力表达优先的性别问题。例如，东亚和太平洋区域办事处战略确定的优先工作包括性别选择、性别暴力、贩卖、教育中的性别差距以及青少年性别不平等。美洲和加勒比区域办事处强调少女怀孕、青少年中的艾滋病毒/艾滋病以及性别暴力。紧急方案办公室战略则表达了每个组（营养、水和环卫、教育和保护）的性别目标。

11. 儿基会在领导政策更新方面发出强烈信号，发布要求开展性别审查的执行指令，以及一年期拨款的提供，都极大地推动了各国着手开展针对国家方案的性别审查。区域报告显示各国拖延许久的性别审查已经完成，是过去三年以来取得的一项重大成就。如图 1 所示，审查次数自 2009 年以来有显著增加，从 2007 和 2008 年的每年 9 次增至 2009 年的 27 次和 2010 年的 40 次。随后审查次数有所减少（2011 年开展了 13 次审查，2012 年 17 次），可能说明各国目前进入了更为平稳、但审查率更高的时期。这也可能说明随着最初的动力逐渐减弱，进展有所停滞。2011 至 2012 年期间，涉及在过去四年内进行性别审查的国家方案比例保持在 76% 不变。这一比例略高于《行动计划》的目标 75%。有必要防止未来进一步下滑。

图 1：每年进行性别审查的次数



12. 随着完成审查的步伐有所加快，儿基会转而关注提高审查质量以及满足后续行动需求。2011年10月，性别审查核心指南与工具包制作完成，用于帮助各国国家办事处开展更加全面的审查，支持有意义的结果。指南与工具包采用性别审计模型和参与式自我评估方法，深化了审查过程中在性别平等方面的组织学习。2012年，指南与工具包在两个国家（牙买加和苏丹）进行试点，并与两国所在的区域办事处合作，以争取得到国家办事处的长期支持。指南与工具包目前已通过一系列网上研讨会推广至所有区域和国家。

13. 指南与工具包既结合了行动计划的制定，又与国家方案中期审查或国家方案文件的制定挂钩。这种方式鼓励各国将性别审查视作国家方案程序的一部分内容，而不是单独的工作。中期审查指南也会参照性别审查，从而确保这项工作的可持续发展。苏丹国家办事处为这种方式的成功树立了榜样：在两个月的时间内完成性别审查，办事处制订的行动计划得到国家管理团队的正式采纳，并已开始实施。未来一年的关键在于各国、各区域能否保持性别审查的质量并进行跟进。

14. 《行动计划》问责制和战略框架这一优先领域的其他行动事项进展相对不尽人意。几乎所有区域都指出，将战略和行动计划转变为切实有效的工作和管理计划存在挑战。很多区域下大力气将性别平等纳入工作并作为优先事项，但却发现落实转变性别平等、针对儿童将性别平等概念变成具体的成果在各国、各部门之间仍然参差不齐。普遍提到的两个阻碍是缺少专项资金、各个优先事项相互争夺工时。一个重大挑战在于方案活动通常由各部门开展，然而性别问题却并非总是某一个部门的问题。绝大多数办事处没有专门的性别平等官员负责领导、协调和提供技术指导，性别问题是很多跨部门的职责。

15. 这要求小心防止性别平等工作从每个人的责任变成没人承担的责任。这或许可以解释为何人力资源司发现无法按计划将一个普遍适用的性别任务和问责制体系纳入绩效考评体系。如果这个体系大而无当、过于泛化，所有工作人员都要承担性别平等的主要任务，所有监管者都要在绩效考评期间对这些任务负责，那么就没有任何区域能够落实《行动计划》。很多办事处都表达了情绪，认为“尽管性别平等优先事项确实引起了关注……但却很难让每个人都参与进来，学习技术知识，遵守性别平等原则的实际运用。”我们越来越认识到，尽管让每个人认识到性别平等是本组织的一个优先事项很关键，但明确职责对指导性别工作的开展同样重要。

16. 将战略和计划转变为行动之所以困难重重，主要的原因或许在于事实上《行动计划》在2010年一次性拨款用完后再也没有支出或拨款。这意味着各区域和国家在为本地相关性别优先事项拨款方面不一定成体系，也不一定属于区域办事处管理计划和国家方案管理计划的范畴，而是依靠各自的领导和主动。资源配置制度也导致难以有组织地落实方案优先事项，拨款主要通过中期战略计划明确的五个重点领域发放。在这种结构内，性别平等被认为仅限于并且归属于教育这一

重点领域，因此不适合于直接拨款。因此对于《行动计划》的优先事项而言，资源往往只能在这种结构的外围进行草率地拼凑。

17. 因此，各区域和国家指出，在可能的情况下，性别平等资源往往分散于多个资金流。这样就很难从战略高度和规模化层面进行规划和执行，规划和募资在短时间内就会变动，导致出现小规模各自为政、互不联通，依靠短期顾问。就性别平等主流化和组织效率而言，最好是让专业人员长期参与，以便为重大举措制定战略并加以落实，培养内部能力，争取更多资金。

18. 性别平等工作成果的报告同样存在挑战。《2006-2013 年中期战略计划》在结构上并未强调除重点领域 2 之外的性别成果指标。实际上，其他重点领域却有多项指标与性别相关。不过，由于无论是中期战略计划还是《行动计划》都没有就这一相关性给出实质性案例，因此很多指标的性别方面都没有为本组织所知。

19. 幸运的是，尽管存在上述局限性，但在很多情况下区域和国家仍会围绕特定的性别公平敏感指标开展工作动员。因为他们发现关键的性别问题和成果放在本地环境下十分重要。与之类似，各部门工作人员也会重视各种关键的性别问题，这些问题在中期战略计划中也“有所出”。因此，各方主动开展了大量工作并取得与性别相关的成果，例如减少针对妇女和女童的暴力、更加注重男女童在艾滋病预防方面的不同需求，以及为学校提供针对不同性别的足够的卫生设施。但由于没有一个整体的性别成果框架，我们无法确定这些努力发挥了多大的综合效益或累积影响。这一重大缺失是一个惨重的经验教训。在下一期的《战略计划》中应尽一切努力加以改正。同样关键的还在于要解决有组织筹款和资源分配之间的差距，以便拟定有效的性别方案，将其转变为可量化的成果。

C. 能力和专业知识

20. 2008 年的性别评价注意到关于性别问题的能力和专业知识匮乏令人尤为关切。其中特别指出，必须对依赖于性别平等问题协调人的制度进行严肃调整。尽管《行动计划》将这一行动领域作为优先事项，但周期终了审查却显示这一领域行动事项在绝大部分地区都没有实现。虽然提供了大量指导、工具和培训，各国和各区域工作人员仍然认为关于性别问题的技术能力上存在重大差距。在下一个的行动计划中，要重点关注究竟如何结合儿基会的方案工作定义“性别问题专业知识”和“技术能力”，以及如何利用手头资源、在儿基会架构之内加强并动员适合的专业知识。

21. 近期，儿基会设在各国、区域的办事处和总部层面在联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）的配合之下，为联合国全系统开展性别问题专业知识审查提供了相关数据。儿基会通过对性别问题的能力摸底在总部确认了 3 位妇女状况专家或顾问，在地区层面确认了 2 人，在各国确认 27 人。这些人员是对分布在儿基会各国家办事处的 166 名性别平等问题协调人的补充。周期终了审查反

映出性别平等问题协调人存在很多局限性和挑战。评价中也有所提及：在性别平等和部门工作的划分上不够明晰；混淆了信息共享和指导技术工作方面扮演的角色；职级较低，缺乏影响力；缺少性别专业知识。因此，新版行动计划在制定过程中的一个重要步骤就是要更好地认识 27 位妇女状况专家和 166 名协调人在角色、资质、期待和表现上存在的差异。

22. 多个国家和区域办事处都在努力改良协调人制度，并取得了不同程度的成功。策略之一是指定更高级别人员担任协调人。东亚和太平洋区域办事处采取的制度是让科长担任性别平等问题协调人，寄希望于他们作为推动各部门具体性别问题的最适合的人选。在某些情况下这样做切实有效，特别是当工作人员非常重视性别问题并能在规划和落实方案战略、推动资源获取方面发挥领导作用的情况下。而在另外一些情况下这种经验就不够成功，因为工作繁忙的高级工作人员既没有时间、也没有背景提供必要的支持来分析数据、发现瓶颈和障碍、建立权利伙伴关系或招聘权利工作人员或顾问。替代方法之一就是组件性别问题委员会或工作队。比如孟加拉国、印度、尼泊尔和斯里兰卡就是这样做的。中西部非洲区域办事处、中东和北非区域办事处还组建了性别问题委员会为本区域提供指导和审查。但是，部分区域性团体在召集和保持方面存在挑战。以中东和北非区域办事处为例，委员会早于一年前成立，但却从未碰过面。而在中西部非洲区域办事处，区域管理队会议在开展会外活动时的出勤率不足是一个长期存在的问题。

23. 建立一个可靠的、具备性别问题技术专业知识的工作人员网络将是下一个行动计划高度优先的一项工作；集中 27 名专家，利用好能力和影响力最强的协调人将是实现这一目的的一个重要起点。制定行动计划的过程将有助于我们更好地认识各个层面对性别专业知识的需求——从总部层面的战略和技术方向；到区域层面的监测、技术支持和质量保证；再到国家层面切实将性别问题纳入国家方案的专业知识。

24. 周期终了响应已经开始帮助我们了解工作人员强调需要“专门的性别专业知识”的含义。他们提到的成功案例对理解此类经验促成更好的方案、实现性别公正成果的有效性尤为重要。对一份紧急方案办公室调查的回应就很强烈地表达了这种情绪：“我认为我们组群的性别响应度有所提高要归功于我们单位针对紧急情况下的性别问题部署了专门支持……全天候的支持有助于将性别问题作为我们的日常工作，为我们提供了人力资源，让我们可以多考虑、多分析，这在以前都没法做到。”与之类似的还有在尼日利亚，性别与发展专员的设立有助于儿基会支持通过一项反对暴力禁令。东非和南部非洲区域办事处指出，他们在性别问题上取得的成就首先归功于“联合国女童教育倡议”的指导和妇女状况专家的设立。中欧、东欧、独立国家联合体区域办事处由于能够获得技术上的领导并拥有高级别的性别问题专家，因此能够针对曾有药物滥用史的孕妇优先开展艾滋病预防。在中东和北非区域办事处，一名工作人员具备性别问题专业知识。这成为该

办事处为各国性别问题主流化工作提供及时、有效支持的关键，包括开展中期审查、制定国家方案文件、指导情景分析以及制定成果框架。

25. 迄今为止，尽管总部和区域办事处出于善意，希望在实地普及技术专业知识，但与实地工作人员的能力需求还不算匹配。这个现象必须通过不同策略加以解决。2010年建立的全球性别问题名册作为招聘外部性别问题专家的一站店。同时与其他外部资源实现挂钩，例如很多国家都用到了性别平等备用能力项目名册。此外，包括东亚和太平洋区域办事处在内的部分办事处还制订出各自的性别问题名册，作为全球名册的补充。但主要挑战在于名册维护和及时更新；在初始阶段结束之后，这些名册都被弃用。

26. 在《行动计划》期间开展的其他重点能力建设工作旨在提高性别平等问题的培训质量。在全球层面，2011年3月启动了在线学习课程“两性平等、联合国一致与你”，开展针对性别平等概念和相关问题的入门培训。该课程是参加儿基会方案流程培训讲习班的前提条件。不过，这项课程的参与率一直都不高。2011和2012年专业人员完成比例仅为5-7%。需要解决这种矛盾的情况。

27. 各区域和国家办事处也自行开展了一系列性别问题能力建设的培训。这些努力既收获了重要的经验教训，也为更加有效的培训提供了可能的模式。例如中东和北非区域办事处将性别问题会议和区域性会议、讲习班结合，与紧急情况下的教育、青少年方案拟定、水、环境卫生和个人卫生等内容相挂钩。吉尔吉斯斯坦组织开展性别平等主流化能力建设讲习班，介绍数据分列、性别分析以及监测和评价。作为讲习班的一部分内容，课程单元将性别问题行动和现有工作计划相结合。中西部非洲区域办事处和荷兰皇家热带学研究院签订合同，为八个国家提供具体计划、方案和执行项目都需要进一步开展培训和能力建设。

D. 知识管理

28. 全球层面主要有两套关于性别问题的知识管理和分享机制：儿基会的性别平等主流化自我评估调查和性别平等问题同业交流圈。但两者均未能取得预期效果，主要原因是参与率不足。自评调查的响应率一直维持在10%左右。同业交流圈的建立旨在促进性别问题工作良好做法和知识的分享，方便工作人员彼此交流，培养能力，合作寻找创新的解决办法。但是自推出以来，活跃度和同业交流圈的贡献始终低迷。2011年只有约2%的成员比较活跃，远低于25%的目标。优先事项之间相互竞争，对这种知识分享的媒介不熟悉，都可能是导致使用率偏低的因素。

29. 除了对能力和技术专业知识的需求，儿基会区域和国家办事处还急需获得定期分享信息和经验的机制，以及学习掌握切实的性别问题解决方案。与其他技术类协调人有所不同，性别平等问题协调人并不将自己视为专家集团的一份子。这是因为他们在性别问题上扮演的角色往往只是其主要职能和职务之外的附属工

作。而且，他们在从某个办事处调任到另一个办事处时，通常也不会继续担任协调人。多个区域办事处都发现，过去三年中并未建立充分发挥作用的性别问题网络。正如中东和北非区域办事处所指出的那样：“……另一个尚未实现的成果就是在中东和北非区域办事处搭建一个活跃、有效的性别协调人制度和网络……没有任何区域性联络会议可供性别平等问题协调人碰面、交流想法、接受培训。过去三年以来，区域和国家办事处开展了很多行动，但都未能系统性交流良好做法。”

30. 在全球层面，同样需要一个涉及儿基会性别优先事项和方案拟定的交流、学习和制定战略的常设论坛。与这一目的最为接近的机制应该是性别平等工作队，建立之初是为了监测一年期计划的落实情况，以及后来的《行动计划》。工作队作为一个组织机制发挥了良好的作用，推动了《行动计划》相关信息在总部和区域、国家办事处之间的往来。虽然目前的工作队只是交流组织程序和制度信息的一种机制，但它也有可能成为儿基会内部关注性别平等问题的高级别工作人员定期参与的一个平台，并有助于形成战略和实质性问题。

E. 领导和伙伴关系

31. 根据《行动计划》的优先安排，儿基会得以在领导、影响和宣传领域取得更大的进展。过去三年以来，儿基会的最高级别表现出对性别问题的切实承诺。现任执行主任十分重视性别平等和女童赋权，将其作为重新重视公平问题的一个关键方面。为巩固在性别问题上的专业知识和领导，儿基会创建并在 2012 年任命了一名 D-1 级别的性别、权利和发展问题首席顾问。这些行动共同提高了儿基会在重要的国际论坛上的存在感，提高了基金会的声音和效率，加强了在性别问题上的伙伴关系。特别是在上一年。其中包括建立新的伙伴关系，例如“再度承诺”将性别平等作为儿童生存的五大结构性决定因素之一；刚刚结成的全球伙伴关系“女孩不是新娘”旨在结束童婚。另外还包括“2015 年后联合国发展议程”，儿基会和妇女署将作为该议程不平等工作队的联合主席，以及一些现有举措，例如“联合国女童教育倡议”或“联合起来制止侵害妇女的暴力行为”。

32. 儿基会作为“机构间妇女和性别平等网络”的成员，在机构间程序和倡议中积极发挥作用，促进性别平等，并经常与妇女署开展合作。以 2011 年为例，儿基会参加了《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。此外，儿基会还与其他机构开展合作，继续协助联合国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。2011-2012 年，儿基会还（与开发署）共同主持联合国发展集团性别平等问题工作队性别平等资源会计分组工作。该分组制定了一整套通用原则和标准作为联合国系统性别平等指标。

33. 为庆祝首个“国际女童日”，儿基会（作为纪念这一节日的主要机构）和联合国人口基金、妇女署以及“女孩不是新娘”网络共同组织了一次结束童婚的高级别活动，作为这一天的主题。多个国家办事处也庆祝了“国际女童日”。过去两年以来，紧急方案办公室加强了在性别平等问题机构间伙伴关系中的参与度和活跃度，共同主持机构间常设委员会性别平等和人道主义行动工作分组工作，代表机构间常设委员会参加相关论坛，并以共同主席的身份提交马里、阿拉伯叙利亚共和国、也门和萨赫勒地区的性别内情资料。2013年仍将继续参与机构间常设委员会的工作。

34. 在区域和国家级别，周期终了审查展现出更为复杂的机构间伙伴关系现状。比如，中东和北非区域办事处工作人员报告称，在性别问题上的机构间协调存在挑战；资源分享或能力综合都只是偶尔为之。相对而言，东亚和太平洋区域办事处则报告称本区域在参与相关倡议方面非常成功，例如参与了“联合国女童教育倡议”和艾滋病署的倡议。参与促成了对性别问题有敏感认识的研究和倡导报告，并被政府和发展合作伙伴所采纳。民间社会伙伴关系的现状与之类似；在南亚区域办事处、美洲和加勒比区域办事处等部分区域，儿基会与妇女团体、非政府组织以及私营部门切实开展合作，促进女童教育，打击暴力，改善环境卫生和妇女个人卫生状况。相比较而言，中西部非洲区域办事处、中东和北非区域办事处则报告称，很难找到稳定的民间社会伙伴开展性别问题动员。近期针对儿基会发展实效评估的一个重要发现就是，通过方案合作协定参与进来的合作伙伴极少接受性别问题能力和专业知识的筛选。这显然是阻碍打造更加牢固的联盟和实现性别公平成果的瓶颈。

35. 有越来越多的证据显示，儿基会内部在实地层面对性别问题上的领导力有所加强。东亚和太平洋区域办事处，中欧、东欧、独立国家联合体区域办事处以及南亚区域办事处三个区域都从制度上将性别问题列为区域管理队会议的常设议程项目。南亚区域办事处还将性别问题纳入关于教育、艾滋病毒和艾滋病、儿童保护的区域性联络会议，以及与合作伙伴共同开展的能力建设倡议中。其他区域则在特定的区域管理队工作上有所进展。多个区域的副区域主任不时作为性别问题协调人，释放出本区域优先重视性别问题的信号。中东和北非区域办事处的副区域主任则担任区域性别顾问主管。

36. 在很多工作人员看来，儿基会授权促进性别平等的意图在任务说明、性别政策和《行动计划》中都有清晰表述，但对各自的工作有何影响却并不那么清楚。令工作人员尤为困扰的是，性别平等一方面被作为一项统领性质的规范原则，另一方面却又被拆分为很多交叉战略的其中一条，同时体现在组织架构和中期战略计划中。正如东亚和太平洋区域办事处所指出的那样：“大量政策文件通过国家办事处下发。优先事项之间相互竞争——例如关于公平成果监测和改革管理的优先事项——在一些情况下导致性别问题只得充当摆设。需要进一步努力调整儿基

会成果框架内部的性别和公平议程。归根结底，对于性别平等主流化的含义在操作层面尚存在不同的理解。”

F. 方案拟定

37. 儿基会做出重大努力来改善并跟踪性别平等方案的规划进程。在取得一些成功的同时还存在重大、持续性差距。数据收集和提供方面的进展更加明显。儿基会还试图利用“性别平等政策标志”跟踪支出情况。该标志很好地满足了部分组织目的，但仍有待进一步完善。

关于性别问题的数据

38. 各类与儿基会工作相关的按性别分列数据的收集和提供工作取得重大进展。最新一轮“多指标类集调查”（第四次多指标类集调查）制作出 60 多个国家的数据，涉及 100 多项指标，提供按性别分列的数据。第四次调查还给出了明显反映性别层面的有害做法的具体模式，例如童婚和切割女性生殖器官。儿基会在重点报告和出版物中通过分析和利用这些数据来报告性别差距，包括《世界儿童状况报告》和《儿童工作进展》等。特别是 2012 年版的《儿童工作进展》报告介绍了 30 多项指标的按性别分列的青少年数据，涵盖不同的福祉领域。在各国层面，性别数据分析主要集中在一系列问题上，包括性别暴力、贩卖、艾滋病毒/艾滋病、童婚、教育中的性别差距以及少女地位等。

39. 儿基会为准备按性别分列的儿童死亡率估算做出贡献。作为儿童死亡率估算机构间小组工作的部分内容，估算结果于 2013 年首次发布。儿基会共同主持性别统计问题机构间专家小组的指标技术工作组，为性别统计全球报告确定了一套总计 52 个核心指标。按性别分列的数据目前可在 www.childinfo.org 上获取绝大部分指标。但一个重要局限在于“性别”目前尚未作为一个随时可以获取、方便用户使用的类别供查看一系列相关指标。

40. 性别相关数据尚未被更广泛的受众所知、所用，或许是导致目前评估认为绝大部分可得数据并没有从性别角度进行分析的原因之一。其他原因包括：对性别问题的重视程度不够，对开展有助于更好理解性别问题的分析重视程度也不够。此外，分析后的数据需要更加广泛、有效的传播，同时在内部和外部。为制定更好、更多的性别平等询证方案并进一步加强倡导努力，必须对这一领域加以完善。

41. 按性别分列数据，有关方面逐渐认识到不仅应该将性别平等本身视为一个结果，更应将其视为儿童福祉和权利的一个决定因素。这种看待性别平等的视角仍然存在结构性瓶颈和障碍，并在“公平结果监测系统”正在开展的工作中不断得到证实。性别指标已经开始得到认可，并被纳入“公平结果监测系统”的询证策

略指南。然而，这些努力尚处于初始阶段，需要总部和区域层面对性别问题专业知识进行衡量，以便制定相应的内容和指南并实现主流化。

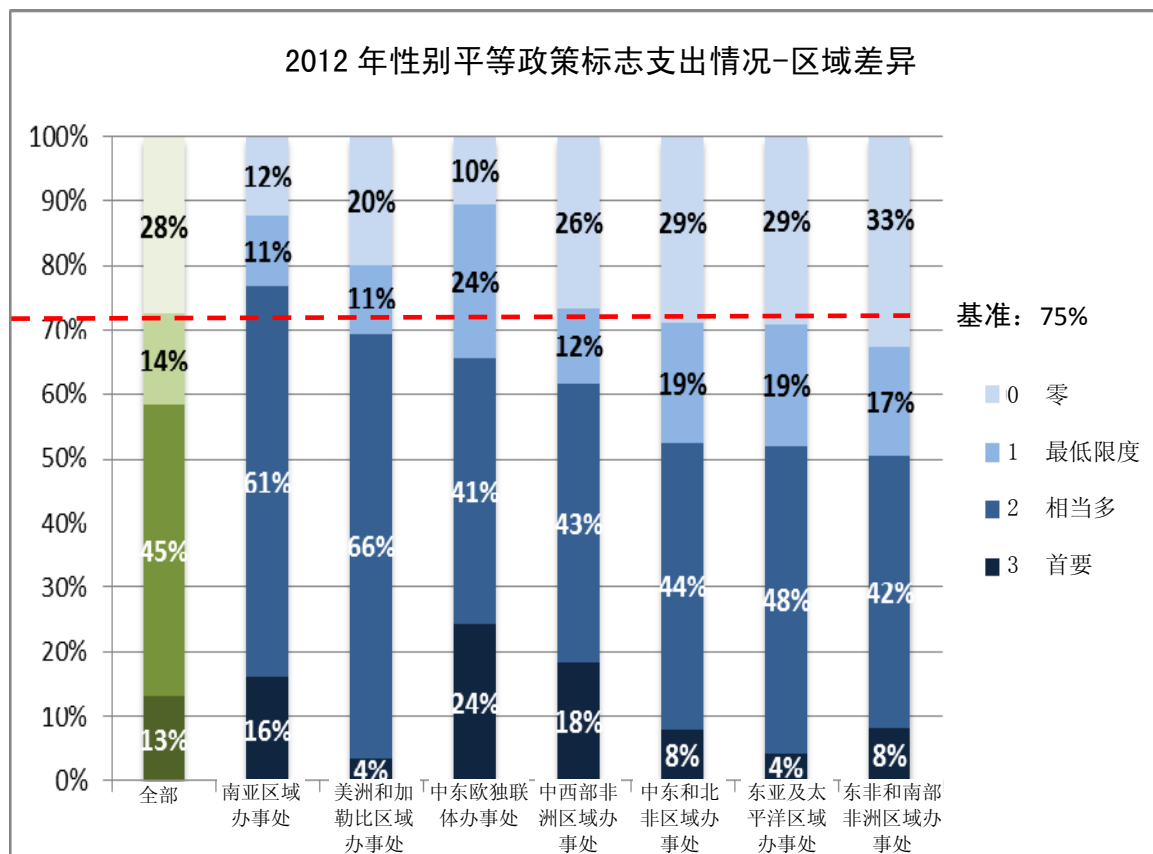
性别平等政策标志

42. 制定性别平等政策标志旨在跟踪产出层面的中期成果支出，有望促进性别平等或增强女童和妇女权能。性别平等政策标志要求对照一个从“0”（预计不会以任何明显方式促进性别平等）到“3”（促进性别平等是该成果的首要目标）的四级分类表，对方案预算供资的每一项中期成果进行评分。这套标志于 2011 年被纳入儿基会现有的全系统管理系统，并被国家和区域办事处采用。2012 年，标志实现在国家、区域和总部三个层面的全面运用，并被纳入“虚拟集成信息系统”。自 2012 年起，机构间常设委员会性别平等政策标志也实现了全面运行。这套人道主义项目标志拥有类似的四级分类，一方面在儿基会实行，另一方面也是联合呼吁程序在线项目系统的指定内容。

43. 性别平等政策标志显示，2011 年，所有中期成果中有 39% 被评定为对性别平等做出重大贡献，11% 做出主要贡献。2012 年，做出重大贡献的比例升至 44%，做出主要贡献的比例保持不变。2012 年，上述两部分比例之和略高于《行动计划》的目标 50%。机构间常设委员会人道主义状况性别平等政策标志显示出类似结果。58% 的儿基会项目被评定为在 2013 年为性别平等作出主要或重大贡献。

44. 图 2 显示出 2012 年性别平等政策标志各类别的支出分配情况，反映出按地区分列的情况和儿基会的整体情况。为性别平等成果做出主要或重大贡献的支出比例为 58%，低于《行动计划》的目标 75%。目前，只有南亚区域办事处达到了这一目标。2011 到 2012 年，按中期战略计划关键成果分列的数据始终显示：在教育与儿童保护方面的支出中，被评定为对性别平等作出主要或重大贡献的比例高于其他领域。2012 年的数据显示，在提高幼儿生存与发展相关成果领域性别平等支出比例方面取得长足进展。而此前这一领域的数据长期处于最低水平。特别值得关注的是营养领域的增长（做法改善和获得商品和服务）——从 40% 增至 59%，以及人道主义状况下的儿童生存干预——从 41% 增至 69%。

图 2：2012 年的性别平等政策标志支出情况，区域差异



45. 性别平等政策标志提供了关于性别问题优先事项和支出情况的有用信息。但由于标志依据的是自我评定和工作人员对性别问题的理解，因此，通过性别平等政策标志总结的数据并不总是客观的。在国家层面，副代表负责质量保证。但他们既缺乏专业知识，又没有时间对工作人员选择的评级进行审查。区域办事处的周期终了审查反馈显示，性别平等政策标志既是机遇也是挑战：在为探讨儿基会如何为性别平等做贡献提供了重要机遇的同时，区域工作人员往往发现很难客观判断性别平等政策标志的分级，尽管总部已经提供了指南。

46. 而机构间常设委员会性别标志的判断程序由一名机构间常设委员会性别平等备用能力倡议顾问独立审查，这为工作人员对性别平等政策标志进行评级提供了一些重要启发。2012 年年中审查显示，机构间常设委员会性别标志的正向得分过度报告率接近 100%。而自我评价结果中只有 70% 被评为对性别平等做出主要或重大贡献。在经过性别平等问题顾问审查后，这一比例降至 36%。

47. 因此，我们不难理解尽管性别平等政策标志得出这样的比例，但工作人员仍然强调资源是开展性别工作的主要制约。缺少专项资金导致能力差距长期存在，妨碍了资源的优化。正如中欧、东欧、独立国家联合体区域办事处所指出的那

样：“资源制约导致在性别平等主流化工作上只能各自为政，而缺乏规划严谨、有组织的解决办法。”

国家方案

48. 《行动计划》引导各区域和国家办事处开发工具和指南，将性别问题纳入组织的主要工作之中。具体而言就是确保将性别平等问题写入国家方案文件、国家方案行动计划、与合作伙伴的方案合作协定，以及监测和评价程序。作为对实地实用工具的补充，儿基会修订了电子版的方案政策与程序手册、方案规划程序培训，从而提高对性别平等问题的关注程度，将其作为国家方案程序中的一个常规原则。现行中期战略计划中的性别基准存在一个短板，即没有指标对这些工具和指南的有效运用进行跟踪。在新的《2014-2017 年战略计划》中，重点加强了性别基准，对国家方案程序利用这些资源的效果进行年度审查。

49. 将性别问题纳入国家方案文件的组织努力在一开始产生过重大影响，但是 2009 年之后这种影响力似乎并未持续多久。由独立评估方开展的定量考察显示，获得执行局批准并满足组织关于性别平等主流化运用既定标准的国家方案文件比例有所增加，从 2007 年的 45% 增至 2009 年的 59%。但是在随后的三年却保持不变。最初的数据有所增加可能源于性别评估之后，组织在 2008-2009 年间增强了对性别问题的关注度。目前的挑战在于保持这种势头。应当指出，尽管取得了初步进展，但满足性别平等标准的国家方案文件比例在接受评估的所有主要业绩指标中始终处于最低水平。这些指标包括立足人权的方法、信息流通促进发展、成果管理制和公正。

50. 显然，关于性别平等政策标志和国家方案文件的运用，应当关注国家办事处工作人员如何定义和表达性别问题和性别平等或增强权能成果，以及进而如何反映在报告和规划机制当中。例如，致力于青少年问题工作的国家一般都会解决性别问题。这类工作在美洲和加勒比区域办事处、南亚区域办事处、中东和北非区域国家的方案工作中占有相当大的比例。但是他们并不总是将其归类为性别问题。鉴于组织的历史原因，工作人员或许更倾向于将性别问题和儿童保护、教育问题挂钩，而不是和其它的关注领域挂钩。同样的，在性别问题方案拟定方面可能开展了大量工作并取得重大成功。但内部跟踪机制导致难以评估这些成功是偶然还是必然。

51. 区域分析表明，有必要加强对性别平等方案倡议的监测、评价和文件记录。目前，来自绝大部分区域的国家办事处年度报告往往倾向于以报告程序相关活动为主，而非报告方案行动活动或取得的高层次性别平等成果。周期终了审查的一个重要发现就是，将性别平等大致等同于性别平等主流化是一个普遍存在的误解。因此，对很多工作人员来说，主流化的过程变成了他们的目标（而非通过主流化实现儿童工作成果）。

52. 这一挑战在于确定这些方案是否有助于有效落实性别战略、实现性别公平成果，还是说它们是有效的、只是没有充分汇报，则是有待通过性别行动计划发展程序加以解决的一个中心问题。例如，荷兰外交部近期对儿基会开展的一项发展实效调查发现，儿基会评估样本记载方案中切实解决性别平等的不到三分之一。另外三分之一根本没有解决这个问题。今后一定要评估后三分之一究竟是缺乏有效的记载还是有效的落实。

G. 工作环境和传播

53. 儿基会在促成性别更公平的工作环境方面取得了一定进展，但有些前沿领域的进展并不尽如人意。实现高级别岗位的性别均等是本组织的优先工作，但进展比预期缓慢。P-5 及以上级别女性工作人员比例有所增加。从 2006 年的 38% 增至 2012 年的 42%，但仍然大大低于 50% 的目标。这种不均等迫切反映在最高级别上。执行主任在面向本组织发出的各类信息中均大力提倡性别均等，要求所有高级别岗位入围名单上的候选人中应有一半为女性。高级管理和招聘官员越来越意识到性别均等对高级别职位的重要性。人力资源司已经在针对合格候选人有的放矢地进行联络。儿基会非常注重提高这方面的意识并利用弹性工作安排。这些安排均已到位，但却没有得到普遍执行。

54. 在性别平等问题和优先事项的内外沟通上，进展再次呈现出多样化。新的性别平等政策在最初曾得到积极传播，且与区域办事处之间关于《行动计划》的交流也很活跃。但是，定期整理和展示性别问题工作成果的系统或者门户需要在内外网上进行更新。绝大部分开发用来跟踪宣传进展的基准都得不到实行，因为这些基准需要跟踪和分类难以计数的发言、出版物、新闻稿、海报等。把性别问题作为儿基会工作的一个核心领域，在网站上提高其能见度并提供定期更新也将有助于通过监测具体网页的点击率来加强对外部交流的定期跟踪。

四. 今后的道路

55. 2010-2012 年《行动计划》以制度和程序为主要关注点。虽然儿基会一直未能全面落实或跟踪八大改革领域的所有内容，但在领导层承诺、机构间伙伴关系、加强计划和报告程序方面仍然取得了明显进展，特别是区域和国家办事处主动将性别平等问题作为一项制度优先事项。但一项重大的遗漏在于，跟踪和评估这些程序和制度是否在性别平等、增强妇女和女童权能方面取得了预期成果。新的性别行动计划将在现有基础上解决这一差距。具体措施就是重点关注性别公平方案的实现和监测。

56. 周期终了审查显示，成果和能力是最需要获得共同关注的两大领域。就成果而言，新的行动计划将更加积极主动地解决性别平等问题和增强妇女、女童的权

能。将其作为除将性别平等主流化作为一个重要程序以外的重要成果。明确相关概念及其对儿基会工作的重要意义，将是明确哪些性别平等问题属于组织优先事项的关键，为何将其作为优先事项，以及它们之间如何协调。为开展这一努力，关键在于用可量化的指标明确成果。儿基会已经做了大量工作，将性别平等问题写入新的《战略计划》成果总表。通过与所有部门、实地工作人员的协同合作，有助于在 2014-2017 年《战略计划》制定过程中明确性别平等和赋权成果，确保关键的成果和输出指标能够反映在每个成果领域之中。

57. 新的行动计划将巩固和发扬《战略计划》中的性别平等成果，凸显成果领域之间的协同和效果，全面展示整体成果而非各部分的简单相加。行动计划还将通过一个统领性框架和变革理论将内容和成果挂钩，提供方案平台供区域和国家据此采取行动，确保将框架嵌入对公平问题的重新聚焦。这套框架需要一个简单、易得、动态的模型，便于实地工作人员将性别话语“转换”为具体工作，有助于儿基会和合作伙伴实现期望成果，特别是对女童而言。她们在经历贫困、少数族裔地位、残疾等其他弱势情况之外往往还会遭遇性别方面的不平等。

58. 还需要发挥同样的协同努力，制定并最终确定新的《性别行动计划》中的性别平等能力和专业知识内容。重要一步是确定哪些技能和经验最能满足工作人员的需求，明确工作职责，在儿基会系统内部切实发挥作用，确保性别问题不仅能够方案设计中优先，也能在执行中优先。显然，技术专业知识已经在一些层面用来开展性别平等工作，但需要一定程度的重新校准。用实地工作人员的话来说，就是需要“更加有智慧”地加以运用。有智慧地运用资源从而发挥现有专业知识的作用，分配责任，加强儿基会在性别问题上的能力，不仅对实现性别公平成果至关重要，对实现儿基会所有工作成果同样至关重要。因此，经过深思熟虑之后在性别问题上投入正确的专业知识，对组织效率和效益颇为关键。

59. 制定新行动计划的程序已经随着周期终了审查的开展而启动，并就新的《战略计划》与成员国进行了磋商。今年仍将继续这项工作，包括内部技术咨询、与高级管理层召开战略制定会议，咨询外部利益攸关方等。儿基会希望最晚于 2014 年年初与执行局成员分享新的 2014-2017 年《性别行动计划》。