



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务厅  
执行局

Distr.: General  
29 June 2015  
Chinese  
Original: English

2015 年第二届常会

2015 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 6

评价

## 评价开发计划署对促进性别平等和增强妇女权能的贡献

### 执行摘要

### 目录

章次	页次
一. 导言 .....	2
二. 背景 .....	2
三. 关于开发署对促进性别平等和增强妇女权能所作贡献的调查结果(2008- 2013 年) .....	4
A. 评估开发署的机构变化成果 .....	4
B. 评估开发署对促进性别平等和增强妇女权能发展成果所作的贡献 .....	6
四. 结论 .....	9
五. 建议 .....	13



## 一. 引言

1. 性别平等仍然是一个关键的尚未解决的人权问题。与增强妇女权能一起，促进性别平等是各项全球承诺的一个主题，这些承诺来自 1990 年代和 21 世纪头十年举行的世界会议，包括《千年宣言》和《千年发展目标》及其审查会议、安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议、以及联合国 2005 年世界首脑会议。性别平等已被公认为成功的人类发展不可或缺的组成部分。

2. 开发署的对策是在所有各种活动一律推行性别平等主流化，同时制订了 2008-2013 年期间的性别平等战略，目的是：(a) 在国家一级和在开发署内进行能力建设，将性别平等各项关切问题纳入所有方案和工作领域；(b) 提供因应促进性别平等的政策咨询服务，以便在所有重点领域，包括国家方案、规划文书和全部门方案促进性别平等和增强妇女权能；(c) 支持能使妇女受益的具体干预措施，并扩大推广创新的模式。

3. 在 2014 年和 2015 年初，开发署独立评估办公室就开发署对促进性别平等和增强妇女权能的贡献进行了专题评价。是项评价是应执行局第 2010/15 号决定的要求展开的，所采用的参考依据是执行局于 2008 年核可的 2008-2013 年开发署战略计划，以及性别平等战略，后者是“设计来增补开发署战略计划的……其中较为详细地说明了关注促进性别平等和增强妇女权能如何可以加强我们所有各个领域的工作”。<sup>1</sup> 作为专注于这个主题的第二个独立评估办公室项目，<sup>2</sup> 这项评价评估了开发署在性别平等主流化方面的整体业绩，以及开发署对促进性别平等和增强妇女权能方面的发展成果和体制变化的贡献。评价的目的是：(a) 就署长向执行局报告的问责职能提供实质性支持；(b) 支持向利益攸关方和合作伙伴加强问责度；(c) 成为开发署干预措施质量保证的一种手段；(d) 为全组织、地区和国家的学习作出贡献。

## 二. 背景

4. 评价的目的是：

(a) 评估开发署在 2008-2013 年期间对促进性别平等和增强妇女权能的贡献；

(b) 评估在实施 2008-2013 年战略计划中性别平等策略在何种程度上成为了一个整合因素；

(c) 提出对实施目前开发署性别平等战略(2014-2017 年)有实际意义的可采取行动的建议。此外，预计评价的结果、结论和建议将对拟订下一个战略计划和性别平等战略有用。

<sup>1</sup> 开发署，“增强权能和平等：2008-2011 年性别平等战略”，2008 年，纽约。

<sup>2</sup> 对开发计划署将性别观点纳入主流的评价，2006 年。

5. 评价的范围与 2008-2013 年战略计划在全球、区域和国家各级对开发署减贫、民主治理、危机预防和复原、以及能源和环境四个重点领域将性别平等纳入主流的愿景对齐。评价覆盖战略内两个既不同又相互关联的成果领域：(a) 发展成果；(b) 机构成果。具体来说，评价评估了性别平等战略在实施战略计划中成为“开发署工作的一个整合因素”<sup>3</sup> 的程度。必须注意的是，由于该策略是提供指引的一种手段，评价并没有将策略作为一个独立的文件去挑剔它的内容，而是调查该战略如何在 2008-2013 年战略计划的实施过程中指导开发署在体制和发展两方面对促进性别平等和增强妇女权能作出贡献。

6. 评价设法回答下列问题：

(a) 开发署有没有对促进性别平等和增强妇女权能发展成果作出贡献？

(一) 开发署如何有效地对因应促进性别平等的发展成果作出贡献？<sup>4</sup>

(二) 开发署在何种程度上对改变性别平等局面的发展成果作出了贡献？<sup>5</sup>

(三) 开发署对促进性别平等和增强妇女权能成果增添了哪些附加值？

(四) 开发署如何在全球、区域和国家各级利用伙伴关系促进性别平等和增强妇女权能？

(b) 开发署在 2008-2013 年期间有没有在整个机构的方案、政策、技术、文化层面纳入性别平等？

(一) 开发署在落实性别平等主流化和促进体制变化成果的实效如何？

(二) 开发署在建立内部性别平等能力和问责框架方面实效如何？

(三) 在何种程度上性别平等成为了组织文化和领导力的一个优先重点？

(c) 开发署在哪里的体制变化成果最能够和最不能够成功地改善促进性别平等和增强妇女权能的发展成果？

(一) 在何种程度上开发署性别平等主流化加强了发展成果和体制变化之间的关系？

<sup>3</sup> 开发署，2008-2011 年性别平等战略，第 2 页。

<sup>4</sup> 因应促进性别平等的成果应对男女的不同需要以及利益、资源、地位和权利的公平分配，但不探究男女一生中不平等的根由。

<sup>5</sup> 改变性别平等局面的成果有助于改变规范、文化价值、权力结构以及性别不平等和歧视的根由。目的是重塑创造和维持不平等的系统和体制。

- (二) 促进性别平等和增强妇女权能结果的关键成功因素是什么？
- (三) 开发署在何种程度上从以往的评价中学会如何在方案和体制层面加强性别平等成果？

7. 评价还评估了开发署在促进性别平等和增强妇女权能方面与其他联合国机构(联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)等)的相对位置, 及其因应国家情况促进性别平等所作的贡献。

### 三. 关于开发署对促进性别平等和增强妇女权能所作贡献的调查结果(2008-2013年)

#### A. 评估开发署的体制变化成果

##### 规划和资源

8. 第一个开发署性别平等战略将性别平等主流化和方案拟订的规划指引向前推进了一大步。该战略包括方案和机构指引以及一个成果框架, 两者都是强力推动性别平等主流化的基本要素。但是, 这个战略没有获得执行局核可, 使它成为了一套自愿性的指引, 从而削弱了它可能发挥的影响和整合作用。工作人员报告指出, 如有多个优先重点相互竞争, 他们不会优先重视某一问题, 除非执行局已核可一份指导文件, 又或大家认为优先重视某一问题是署长发出的强制性紧急指令。

9. 2008-2013年期间, 开发署没有制订明确的、稳定的财政基准和机制, 以支持性别平等小组的核心活动。<sup>6</sup> 尽管从2008年的420万美元令人满怀希望地增加到2009-2012年时期的平均613万美元, 性别平等股在2013年的支出却减少到416万美元, 比2008年还要低。在2014年, 支出数额进一步降至337万美元。在2013年, 又观察到性别平等股支出的非核心资源部分占预算的比例越来越大, 从2008年的23%增至2013年的39%。这种情况也影响到全球队伍的工作人员人数, 有关员额曾经从2006年的4个增至2010年的23个, 但到2013年又减少到8个。

10. 在支持性别平等主流化的性别平等架构方面, 每一个区域局的性别平等活动带头人一直都是P-5一级。各种证据表明, 多数国家办事处都得到性别平等活动带头人的支持, 有关指引都被重视。然而, 在国家一级, 在整个评价期间, 性别平等职能仍然人手不足。2013年, 只有45%的国家办事处设有性别平等问题协调小组, 说明对战略计划所定指标的反应相对较弱。以往的评价和报告曾指出, 设立一个由一名性别平等问题高级顾问领导的跨单位性别平等问题协调小组, 是促进性别平等和增强妇女权能方面的最佳安排。评价发现, 性别平等问题协调中心负责处理80%国家办事处的性别平等问题, 而其中只有20%的工作人员全职工作, 同时这些工作人员都级别低, 受过性别平等专门培训的不多。

<sup>6</sup> 应当注意的是, 在此期间, 开发署的支出总额减少。

### 促进性别平等主流化的创新措施

11. 性别平等战略执行委员会这个机制是从一种姿态性的行动演变而来的，它已成为了总部高级管理人员汇报促进性别平等问责情况的一个重要手段。它主要是分享跨局经验的论坛。设立区域性别平等战略执行委员会是该战略一个明确的目标，但尚未成为所有区域的划一特点。

12. 性别平等印章试点项目是开发署推出的一项独特的举措，自 2010 年以来已在大约 30 个国家办事处推行。认证过程激励了各国家办事处的斗志，它们都要自愿参加试点。虽然现在对印章对性别平等成果的影响进行全面评价为时尚早，但很显然的是，它在激励变革和促进性别平等主流化，让人们认识到这都是具体可实现的。

### 跟踪性别平等投资和汇报成果

13. 性别平等标码是在 2009 年开始采用的。在提交预算阶段作出此项强制规定已成功地提高人们的认识，让他们知道在初步预算拨款阶段需要考虑到性别平等因素。然而，证据表明，性别平等标码没有被有效地用作规划工具，而且与方案周期的工作流程不接轨。此外，性别平等标码的使用方式五花八门，损害了这个工具所生信息的准确性。

14. 从 2008 年起，注重成果的年度报告纳入了性别平等因素。作为一项强制规定，它已成为推动报告性别平等成果的一个重要工具。然而，这种汇总报告并没有系统跟踪性别平等成果的质量或种类，也没有探讨趋势或系统研究关于促进性别平等和增强妇女权能的工作如何发生了变化。

### 性别均等和组织文化

15. 开发署自 1995 年起一直致力解决内部性别均等问题，而且在总体上实现了性别均等。然而，在高层(D-1/D-2)和中级管理人员(P-4/P-5)各级，性别均等成果滞后，这是一个严重的问题。虽然许多政策已经制度化，目的是提升更多的女候选人，但成果不彰。此外，也没有采取明确的措施来解决因政策向妇女倾斜致使他们的职业前途受到影响的男工作人员所关注的问题。

16. 虽然开发署已推出了各种政策和强制性机制，以促进性别平等和增强妇女权能，提高工作人员对性别平等问题的认识，可是开发署促进这些领域的组织文化仍然薄弱。开发署全球工作人员年度调查显示的趋势表明，对于增强权能、专业成长、公平/尊重、工作与生活的平衡、以及冲突管理等问题，男女工作人员的回答有一致的差异。妇女对这些领域的打分一般比男子低。

### 问责和监督

17. 2009 年开发署成果规划、监测和评价手册并没有提出如何进行性别平等相关评价的充分指引，仅强调性别平等锁定目标的投入，例如需要按性别分列数据。此外，分散进行的评价没有足够重视要确保所有评价都一定要深入评估开发署方

案性别平等层面的内容。在审计方面，审计和调查处的做法符合基于风险评价的国际标准。但重点一向限于评估国家办事处的性别均等情况，没有系统地进行因应促进性别平等的审计。

### 知识管理与交流传播

18. 在评价期间，开发署制订了一套关于性别平等的全球性和区域性知识平台以及同业交流群，但都未能持续办下去。知识产品的使用也没有系统地跟踪或监视。根据网络计量分析，开发署的网站网络高度复杂，用户很可能难以全面浏览。此外，在区域和国家一级进行的访谈强调指出，除英语以外，缺乏其他语文的性别平等材料成为了一个问题。

### 联合国系统关于促进性别平等的协调和伙伴关系

19. 开发署的国家办事处都是联合国性别平等专题小组的成员，都参加联合性别平等方案。有证据表明，就联合国系统采纳联合方式的能力而言，这方面的方案拟订仍处于萌芽阶段。在国家层面，与妇女署之间的关系对这种协调至关重要，随着妇女署在全球进一步踏稳脚跟，在两机构解决国别情况和国别需要方面有公认的相对优势的基础之上，彼此已建立了成熟的伙伴关系。

20. 有 62 个实体目前参与联合国全系统行动计划的性别平等主流化工作，对加强问责和协调一致而言，这是一种进步。虽然这个框架依靠自报数据，容易受到高估，不过联合国全系统行动计划仍然提供了在开发署和整个联合国系统有系统地收集共同绩效指标数据的手段。妇女署确认开发署为推动性别平等主流化和性别平等带头发起了许多倡议。

## B. 评估开发署对促进性别平等和增强妇女权能发展成果所作的贡献

### 总的调查结果

21. 为了评估性别平等成果的实效，是项评价制订了一个性别平等成果实效五级制。<sup>7</sup> 除民主治理外，所有重点领域的成果绝大部分对性别平等是有锁定目标

<sup>7</sup> 性别平等成果实效等级：

性别平等-消极对付：产生加剧或强化现有性别不平等和规范的负面成果。

性别平等-闭眼不管：根本不注重性别平等，没有确认男子、妇女、女童和男童、或边缘人口有不同的需要。

性别平等-锁定目标：成果重点放在锁定妇女、男子或边缘人口的人数或追求均等（50/50）。

性别平等-因应促进：成果应对了男女不同的需要，并处理了利益、资源、地位、权利的公平分配，但没有处理男女一生中不平等的根由。

性别平等-改变局面：成果有助于改变规范、文化价值、权力结构、以及性别不平等和歧视的根源。目的是重塑制造和维持不平等的系统和体制。

的，但仅限于点算有关男女的人数。民主治理是一贯产生因应促进性别平等成果的唯一领域(超过 62%)，这个领域通过处理男女不同的需要和优先重点，展现更多有意义的成果。

22. 为了评估性别平等成果的质量，评价使用性别平等@工作(Gender@Work)<sup>8</sup>划分的四种变化。<sup>9</sup> 对于性别平等成果的质量，开发署的主要贡献在增加获得资源和机会；改变政策、法律和体制安排；强化意识和提高认识等领域。一些成果显示开发署对内部文化和深层结构的系统性变化作出了贡献，这都是改变局面所需要的。

23. 为了采取战略性的长期做法，以刺激改变局面的变化，开发署面临许多障碍。许多项目和方案周期都是短期的，几年就结束。开发署往往参与的是解决妇女实际需求的方案，没有始终如一地充分利用其在一国的长期存在所增加的附加值去推动更深层次的结构变化。如何按统一分类收集和记录因应促进性别平等和改变性别平等局面的变革这方面也具有挑战性。在所有专题领域都报告有倒退的情况。<sup>10</sup> 倒退提出了成果的可持续性问题的。性别平等分析和监测与性别平等成果的评价没有始终如一地跟踪性别平等的倒退情况。

24. 在所有重点领域，方案设计明显缺乏性别平等分析。在设计阶段或成果监测和评价阶段，没有经常为性别平等分析预留专用基金。尽管已作出努力将性别平等思维制度化，而开发署现已被认为是‘具有性别平等意识’的，但评价发现，对于在发展方案中性别平等意味着什么，还缺乏更深层次的理解。实际上，在开发署“做性别平等工作”的心态往往是锁定服务对象，而且往往视妇女为弱者，而不是社会变革和发展变化过程中关键重要的行为人。

25. 开发署通过其人类发展报告和性别不平等指数，被公认对人类发展作出了突破性和创新性的贡献。然而，评价发现，没有多少证据可以证明，开发署已成功地将这种思维纳入国家和区域两级的方案拟订。在促进性别平等和增强妇女权能领域，人们不认为开发署是思维带头人，而通常开发署都只是被描述为联合国承诺的促进者、推动者和有用的参考点。

<sup>8</sup> 性别平等工作框架借用一个国际合作机构制订的工具，协助各组织建立促进平等和社会正义的文化，重点放在性别平等之上。

<sup>9</sup> 四种变化是：

意识和认识：男女意识、能力和行为必须发生变化。

获得资源和机会：在获得资源、服务和机会方面发生变化。

正式政策、法律和体制安排：为保护免受性别歧视，必须有正式的规则/妥善的性别平等政策和法律。

非正式文化规范和深层结构：往往无形地影响机构运作的深层结构、隐含规范和社会价值的变化。

<sup>10</sup> 按这次评价的定义，倒退包括阻碍进步的因素和反复的情况。

## 2008-2013 年战略计划四个重点领域的性别平等成果

26. **减贫和实现千年发展目标。**在减贫项目组合，大部分的变化发生在增加获得资源和机会方面。将妇女锁定为减贫的主要受益者，往往通过小额信贷和包容性增长方案进行，为促进性别平等和增强妇女权能带来了短期的成果。在许多情况下，开发署缺乏关注获得资源和机会以外的性别平等因素和动力的综合分析。凡是采取长远观点的方案，成功更加显而易见。

27. 在提高知识和技能方面，开发署的全球性别平等与经济政策管理倡议向政府规划和政策方面的专家提供了能力发展和咨询服务。数据表明，该倡议的做法对头，可能可以持续，但需要有进一步的证据来评估其总体实效和长期影响。

28. 在政策咨询方面，开发署制订了并正在实施千年发展目标加速框架，这是一个全球性办法，用以帮助各国克服在实现千年发展目标，包括在实现促进性别平等和增强妇女权能和孕产妇健康的目标方面进展缓慢和进步不均衡的问题。迄今为止，千年发展目标加速框架业务遍及 50 多个国家，在国家行动计划以及在千年发展目标加速框架规划过程中促进性别平等。

29. 开发署在艾滋病病毒/艾滋病方面的方案拟订一贯提倡采用基于人类发展和人权的做法，努力推动文化价值和规范的深层变化。它也有助于将艾滋病病毒/艾滋病预防模式从生物医学的问题转为一个更广大发展问题。

30. **民主治理。**变化最大的是发生在政策、法律和安排成果领域，开发署协助加强国家法律和体制框架，以促进妇女权利，使男女有比较平等的地位。与其他重点领域相比，在性别平等@工作所有四个支持争取改变性别平等局面的成果类别中，民主治理所获得覆盖面最大。这个领域的成果往往是比较因应促进性别平等的。

31. 权利意识和认识的转变是一个普遍的成果，开发署在这个领域的方案都取得这个成果。在意识改变方面有一些显著的变化。在获得资源和机会这个成果领域，促进性别平等的成果也很突出。通过支持妇女参与政治核心小组，提供获得公民教育的机会，建立安全选举空间，开发署协助在政治领域为妇女开启大门。然而，态度和规范方面需要有更深层的变化，才能在改变局面一级将妇女参与政治进程和公平分配权力予以制度化。

32. 有助于解释开发署在民主治理领域取得成功的一个因素是，开发署一直利用它作为召集人、知识中介人、顾问和推动者的任务和作用的中立性，支持民间社会、公民监督行为、政党以及政府促进性别平等。开发署在对各方关系重大和有众多既得利益行为人的情况下都做到了这一点。然而，并不是所有成果都是积极的，有时用心良苦的方案也产生了消极后果，原因是没有对可让妇女充分、平等参与的性别角色和权力关系进行分析。在其他情况下，尽管开发署协助创造了一个有利的环境，但由于有文化规范和歧视的历史遗留问题，因而导致了不良的结果。



33. **预防危机与复原。**性别平等@工作框架的成果指出，在这个领域的性别平等总体成果有助于推动获得资源和机会方面的变化，所实施的方案专注于性别锁定的经济复苏。在促成意识和政策等领域的成果方面，开发署的作用是提高对可持续发展问题的关注和促进提高妇女生产性作用的创收活动。在促进妇女获得司法救助领域，开发署成功地重建法律结构并向性暴力和性基暴力幸存者提供支助。也有对性别平等闭眼不管的方案，所取得的积极成果较少。人称八点议程的开发署战略有效地成为了预防危机和复原的主干线，并促成了秘书长关于因应促进性别平等的建设和平七点行动计划。

34. **能源与环境。**在性别平等@工作所有各个成果领域中，能源和环境方面的性别平等总体成果有限。所报告的成果大多是性别锁定的增加获得资源和机会。对于内部文化和深层结构，目前没有变化，在政策、法律和安排方面，变化也很少。

35. 2012年，开发署通过了一个开发署项目环境和社会审查程序，以处理性别平等问题，这个程序完全符合全球环境基金的保障政策。全球环境基金的标准设法确保各个方案不会对人或环境造成不应有的损害。但对于方案拟订是否得益于关注性别平等的审查程序，要作出任何结论性的评估还为时尚早。

36. 全球环境基金小额赠款方案报告指出，锁定目标处理性别平等问题产生良好的成果。根据最近对小额赠款方案作出的评价，在审查过的30个国家方案战略中，三分之二的方案处理性别平等问题的办法较强，其中阐明了应采取的具体步骤。2013年对全球性别平等与气候问题联盟的评价指出，在逐步实现联盟预期成果方面，已取得重大进展。性别平等现已很好地反映在《联合国气候变化框架公约》各协议文本中，并已被确认为缔约方会议的正式议程项目，正在纳入各种融资机制。此外，已通过在区域和国家两级进行能力建设，为实施预期成果夯实基础。相比之下，最近由妇女变革农业和自然资源管理组织对联合国关于减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量(降排+)的合作举措进行的调研总结指出，妇女并不是降排+的关键利益攸关方或受益者，因为在林业部门，妇女是隐形的。

## 四. 结论

结论 1. 自2006年上一次独立评价以来，开发署实施促进性别平等主流化政策的做法已有影响深远的变化和显著的进步。开发署已显示出，它已进一步认识到，性别平等对体制成果和发展成果大有关系。它已制作了一系列工具，建立了若干体制安排，这些都有助于加强它对促进性别平等和增强妇女权能所作的贡献。

37. 在2006年评价开发署性别平等主流化之后推行若干新的文书、工具和程序以来，第一个开发署性别平等战略(2008-2013年)发挥了催化作用。性别平等指导和执行委员会是由协理署长担任主席的，成员是所有各局局长，这证明高层的关注与问责。然而，对于性别平等指导和执行委员会的审议和指导在何种程度上消

滴影响到区域和国家一级的办事处工作人员，却不太清楚。虽然性别平等标码实现了全球范围的应用，但在带动有效的开明性别平等方案拟订方面，贡献是不均衡的，因为使用的方法五花八门，又缺乏质量保证。性别平等印章认证试点项目创意地整合了性别平等主流化的体制和方案拟订方面，让人们产生了浓厚的兴趣，加深了认识，知道只有促进性别平等和增强妇女权能，使之成为每个工作人员工作生活中不可缺少的一部分，才会成功。

**结论 2.** 虽然开发计划署全组织信息强调性别平等占有中心地位，对所有发展成果发挥倍数效应，但尚未将性别平等作为开发署一个主要优先重点加以推广并为它充分提供资源。在 2008 - 2014 年期间，专门拨给促进性别平等和增强妇女权能的方案拟订和工作人员的资源大幅下降。

38. 在全球方案一级划拨给性别平等的专用资源在 2009-2010 年获注入初始资金，但资金额在 2013 年和 2014 年都下降。在整个评价期间，性别平等核心拨款比其他重点领域少。在 2008-2013 年期间，非核心资源也是性别平等股方案拟订预算的重要部分。

39. 虽然性别平等股员额在战略规划期间最初几年最多有 23 个职位，但到 2013 年已缩减到 8 个员额。在 80% 的开发署国家办事处，性别平等工作由协调人负责，而他们只将 20% 的时间投入这项工作。要让性别平等被确认为开发署的核心优先重点，就必须始终如一地坚持以性别平等作为所有核心业务和方案拟订工作的出发点。

**结论 3.** 开发署仅部分成功地满足了要求开发署的发展贡献因应促进性别平等的性别平等战略目标。开发署有贡献的大多数成果都是性别锁定的。此外，调查结果指出，只有一小部分开发署有贡献的成果可以被描述为改变性别平等局面的，这意味着开发署需要将实现更深层次的性别平等成果作为其下一个战略规划及以后的核心目标。就以因应性别平等的方式作出贡献而言，虽然民主治理这个重点领域看到有最为系统化的进步，但贫穷和千年发展目标、危机预防和复原、以及能源和环境这其他三个重点领域将需要共同一致的关注。在推动坚韧的改变性别平等局面的变化方面，将需要较长的准备时间，而开发署如果要坚持到底，将需要作出长期承诺，确保有足够的资金，以及进行定期的质量检查和性别平等成果评估。

40. 评价发现，大多数开发署的性别平等成果都是性别锁定的，就是说有关成果通常集中在点算参加或受益于贫穷、预防危机和环境领域的方案的男女人数。相比之下，近三分之二民主治理重点领域的成果都是因应促进性别平等的，设法解决男女的不同需求以及利益的公平分配问题，但没有解决他们一生中不平等的更深层次的根源。分析发现的改变性别平等局面的成果不多，这是可以理解的，因为设法解决不平等和权力不平衡的根源需要时间。

41. 就发展成果来说，开发署有最系统化的方法，在民主治理和妇女参与政治过程两个领域取得的成果发挥了最大的作用。民主治理在四个性别平等@工作类别中获覆盖最多，这为未来创造更能改变性别平等局面的成果打下了良好的基础。

42. 其他三个重点领域将需要集中的支持和关注，使开发署支持的成果贡献从性别锁定逐步迈向改变性别平等局面的做法。在减贫方面，大多数成果都属于性别锁定的，只限于提到受益男女的百分比，重点关注的是增强妇女个人的经济权能，少数几个成果重点关注将性别平等因素纳入千年发展目标的进程。在这四个重点领域，预防危机和复原领域报告的促进性别平等成果数量最少。除了性别锁定的经济复苏贡献外，将性别平等因素纳入灾害风险管理和对性暴力和性暴力的关注似乎是预防危机和复原项目组合一贯的关注领域。环境和能源领域报告的促进性别平等成果数目倒数第二。以社区为基础的能源和环境项目，性别平等并没有得到广泛的、匀一的关注，而且一般仅限于对妇女参与的关注。

43. 虽然开发署自上次评价以来已取得了进展，超越了 2006 年评价所作的“成功孤岛”结论，但仍然有很多工作要做。促进性别平等和增强妇女权能是开发署消除极端贫穷和大幅减少不平等和排斥这个愿景的核心。然而，在实践中，工作往往是从瞄准锁定的角度出发，通过提供服务和获取资源解决实际的需要，而不是在战略需求的更深层次着手，没有既解决结构性变化又解决歧视和不平等的根由。转变到改变性别平等局面的成果是因具体情况而定的，需要时间，需要有长期方案拟订的视野和方法，以进行监测、评估和学习。应细心关注与全球、区域和国家各级的具有性别平等意识的组织和妇女权利组织扩大伙伴关系。由于开发署作出的长期承诺，以及在解决往往是非常敏感的问题时采取政治中立/不偏不倚的立场，它具备良好的条件，可以为业务所在国家作出贡献。

**结论 4. 实现性别平等成果的途径是复杂的，取决于各种体制和背景因素。评价发现，要证明开发署体制变化和发展成果彼此直接相关具有挑战性，这有若干原因。数据限制是一个关键的问题，但更重要的因素是性别平等方案拟订的复杂性。这种方案的复杂性是固有的，因为它要设法解决个人和社会层面深植于文化习俗、价值和信仰体系的问题，而且成果的取得大多要依赖开发署无法控制的因素。**

44. 在基层一级，每当性别平等主流化被纳入方案拟订并设法解决男女的不同需要、地位和角色问题时，有关方案就更可能产生促进性别平等的发展成果。如缺乏性别平等分析和性别平等主流化，就更有可能产生性别平等消极对付、性别平等闭眼不管、性别平等锁定目标这样的成果。

45. 与促进性别平等的发展成果相关的内部因素涉及领导层的承诺，特别是国家一级的领导层承诺、问责结构、具有权基心态的性别平等开明的工作人员、以及负责推动和监测的专门促进性别平等的单位。将体制成果和因应促进性别平等的发展成果联系起来的其他例子是明确承认并开发能力的方案，要确保所有的利益

攸关方都可以认为自己是性别平等问题的专家，然后将这些能力应用到方案制订和政策拟订工作。这些方案还积极寻求社区成员和妇女团体参与方案设计和各种活动。其他方案拟订元素包括选择具有性别平等意识的合作伙伴，并根据地面上不断变化的需求战略性地修改方案拟订。根据一项对体制成果被列为因应促进性别平等或改变性别平等局面的 10 个国家办事处的发展成果的评估分析，发现有 8 个这些国家办事处也取得性别平等发展成果。在所有这些例子中，因应促进性别平等或改变性别平等局面的成果都在民主治理这个重点领域。

46. 评价发现，一些对开发署无法直接影响的促进性别平等发展成果最为重要的外部因素包括社会政治背景、国家利益和捐助者利益、机会的存在，以及倒退的情况(这往往影响了取得成果的时间和进步的轨迹)。在政府愿意或支持促进性别平等和增强妇女权能的国家环境内工作，可创造促进性别平等发展方案拟订的有利环境，在性别平等印章认证试点项目中很早就赢得金印的一些国家被认这为一个因素。有强大的妇女运动和倡导性别平等的民间社会团体存在，也是推动促进性别平等和增强妇女权能发展成果的关键。

**结论 5.** 开发署尚未制订一项强制规定所有方案拟订都要进行性别平等分析的坚定的全组织政策。缺乏性别平等分析在一定程度上可以解释为什么有这么多开发署的性别平等成果都是性别锁定的、性别平等消极对付的、或者是性别平等闭眼不管的。在工作人员关于方案设计、实施，监测和评价的工作中，能使促进性别平等和增强妇女权能有实际意义的工具和程序也没有得到充分的开发和应用。如果开发署要提高其性别平等干预措施、报告和贡献评估的质量，就需要进一步改进和更加始终如一地应用性别平等标码和注重成果的年度报告、以及监测和评价。

47. 促进性别平等和增强妇女权能的方案拟订需要强有力的、针对具体情况的分析，以查明可能的意外影响，并了解进步途中可能出现的倒退。在国家方案一级应该明确看到这些分析，在个别方案和项目干预措施一级也应当这样。在这方面，性别平等标码在设计和鉴定阶段以及在监测、评估和评价期间，都有发挥有益作用的潜力。

48. 虽然性别平等标码主要是用来跟踪开发署方案性别平等主流化的总体趋势，但它的另一个目的是通过跟踪性别平等成果预算编制和支出情况，提高开发署整体的报告和问责制。然而，按照目前使用的方式，它并不能以一致和可靠的方式获得财政经费和拨款。专门用来促进性别平等的资源汇总数额并不能足够清楚地说明资源是如何分配和使用的。如果目标是要跟踪支出、改善问责制和提高透明度，开发署还要制订关于如何在项目和国家方案成果层面确定性别平等标码评级的明确指引，并确保全组织明确了解如何应用此指引。实施更好的性别平等分析和更为一致的性别平等标码做法，可有助于确保下放和独立的评价职能两者以及审计能有一个对开发署促进性别平等和增强妇女权能的贡献进行评估的更健全的基础。

结论 6. 开发署已表明，性别均等目标是重要的，不过到目前为止所取得的成果都属于性别平等锁定目标一级的。从男女占据组织中最低和最高职位的公平人数看，性别均等已取得成功。然而，在关键的中层(P-4 / P-5 和 D-1 / D-2)，尚未实现均等。男子加入组织较高层和获得晋升的速度比妇女快。关于谁会获得提拔和重视、谁的声音会被听到的文化和潜规则需要得到更深切的关注，才能真正实现性别平等。

49. 虽然男女均等战略是努力解决各种关切问题的一个正确步骤，但缺乏较深入的分析。如果开发署要更完整地看到在发挥作用的权力关系和性别平等动态的全貌，就需要进行超越实现均等这个重点的反思。来自年度全球工作人员调查的数据一向指出，对于权力、专业成长、公开、公平/尊重、工作与生活平衡和办公室管理方面，男女积极正面的经验有分野。性别均等一般是在区域和总部的汇总水平在上报告实现的，这可能掩盖了个别国家办事处和单位的不同情况。

结论 7. 开发署历史上与重组后足迹遍及全球的业已成熟的妇女署建立了密切的、往往是合作的关系，但两者仍有进一步澄清伙伴关系安排的空间。开发署还没有界定并说清楚它对处理性别平等问题的相对优势，以确保它的干预措施是战略性的，是增值加分的。这两个机构的总部可促进这个澄清过程，理想的做法是，在区域和国家两级也应该这样做。

50. 正式澄清开发署和妇女署的关系并具体说明每一个机构的相对优势和不同的切入点可有助于确保两机构所有各级都有顺畅的工作关系。这有助于两机构建立工作安排，特别是在两者都在应对类似的发展挑战并能显著为对方的举措大幅增值加分的领域。要建立更好的工作安排，需要承认一刀切的做法是不够的，伙伴关系的基础是相互了解，以及清楚认识到有关联的各种背景因素。成功的联合倡议案例可供参考。它也可以提供一个机会，让开发署向各国政府、合作伙伴和捐助者介绍其关于促进性别平等和增强妇女权能及对此作出贡献的思维带头作用。

## 五. 建议

建议 1. 开发署的资源 and 方案拟订应与全组织中心思想接轨对齐，其核心内容是支持促进性别平等和增强妇女权能，以此作为“快速推动”发展成果的手段。性别平等主流化应不只是在战略计划的所有成果领域提供按性别分列的数据。在这方面，将性别平等战略作为一个组成部分纳入下一个战略计划(2018 年及以后)的好处应得到认真的考虑。

51. 鉴于开发署的愿景是同时实现消除贫穷和大幅减少不平等和排斥，开发署应系统地进行方案拟订，设法解决性别歧视所有各方面的问题。开发署需要进一步努力，将对促进性别平等和增强妇女权能的一种超越锁定目标的更完整的理解加以制度化，并准确报告有关促进性别平等的财政拨款和支出。如果性别平等标码

不适用于这一具体层面，则建议建立一个新的跟踪和基准系统。此外，由于目前开发署 2014-2017 年性别平等战略已规定了具体的财务基准，这些基准应予密切监测并将情况报告执行局。

52. 此外，开发署应评估整合战略计划和性别平等战略的优缺点，并强制规定要实现关键的性别平等成果。此外，促进战略计划与国家方案文件接轨对齐的指引文件应要求在设定中期目标(超过 5-10 年期)的国家方案内的所有方案拟订工作都要做性别平等分析，连同其他背景分析。在国家方案范围内所做的性别平等分析应在方案和项目两级有相应的指标、监测、评估和评价机制。

53. 必需更深入地关注性别平等问题和性别平等主流化，尤其是在预防冲突和复原以及能源和环境两个重点领域，这两个领域的性别平等成果数目最少，锁定目标的比率最高。在贫穷和实现千年发展目标 and 民主治理等重点领域的工作可以加强实现因应促进性别平等和改变性别平等局面成果的意图和行动。开发署所有方案拟订和政策应认真将妇女作为推动者和活跃的公民。如果开发署的目的是协助改变局面，它需要在所有重点领域加紧努力，更加战略性地瞄准不平等的根源、不平等的权力结构、参与和关系，以及应对和改变不平等的规范、价值和政策。

**建议 2.** 鉴于 2008-2013 年战略计划的四个重点领域促进性别平等发展的成果业绩参差不齐，开发署应确保将来的评估特别关注现行战略计划七个成果领域的性别平等发展成果的进展、实效和质量。

54. 即将进行的 2014-2017 年战略计划中期审查提供了一个制订这种评估框架的机会。这种评估可以借重综合成果和资源框架成绩单的有限数据，这些数据总结了开发署在 2014 年的进展和业绩，包括更深入地对开发署对实地性别平等成果所作贡献进行的质量分析。性别平等印章认证过程已在 28 个国家办事处完成(并在其他地方在非认证基础上实施)，初步的经验教训也可能是一个丰富的信息来源。

**建议 3.** 开发署在 2008-2013 年期间应注重完善各种工具、文书和程序，并集中精力进一步将促进性别平等和增强妇女权能的核心地位予以内化，以便由工作人员实现所有发展目标。下面谈到关于这些改进和可能的干预领域的具体建议：

(a) 性别平等分析应成为所有方案拟订的强制规定，同时要与开发署每项干预措施所得性别平等标码等级的理由挂钩。经修订的关于性别平等标码的指导说明(2014 年)指出，在理想情况下，性别平等分析应该在项目设计阶段在编码之前进行，以确定在特定情况下最有效的战略，并查明支持性别平等的成果。然而，性别平等分析应该不仅是选项，而应成为必需采取的第一步。这将有助于进行更为针对具体情况的性别平等评估，最大限度地减少不准确的性别平等标码评级，从而提高该工具的公信力。此外，这种分析应具体指明变化领域以及开发署在变化过程中发挥的作用和作出的贡献，覆盖范围遍及性别平等闭眼不管到改变性别平等局面所有等级；

(b) **性别标码应跟踪拨款，要提供项目周期不同阶段的可靠汇总数据。**它应该接受随机的外部检查，也应由内部审计进行系统评估。新的指导说明应每年进行监测和评估，使之成为可靠的工具，用来衡量开发署方案拟订的进展情况。此外，如果性别标码不适合用来在项目和成果两级以可信的具体程度跟踪支出，建议应考虑开发新的跟踪和基准系统。经改良的性别标码系统有更多好处，这可能包括更多地利用资源调动、更严格的问责制、因应促进性别平等的预算编制、以及性别平等知情管理决策；

(c) **性别平等印章要求高级管理层关注它未来将发挥全组织认证举措的作用。**为了促进这一进程，性别平等印章试点项目应由一个独立顾问小组进行评估，以指导其如何在进入关键的试点后阶段后实施应用。这样的评估可有助于记录和评估试点过程包括诸如方法、所需资源和性别平等印章国家干预措施(包括重新认证)的可持续能力，并探讨如何将标准的金、银、铜印章不同选项予以制度化。重点应当是将吸取的教训应用来指导如何在试点后实施阶段作出选择、计算费用和利用机会，以及处理性别平等印章可能会出现弊端。性别平等印章办法也可以扩大用于国家部委和合作伙伴，因为在那里会表露出各种机遇、利益和需要；

(d) **应更加关注如何使用性别平等指导和执行委员会论坛作为一个全组织学习、解决问题和交流启发性做法的地方。**开发署所有主要组织实体都应提交促进性别平等和增强妇女权能方面的进度报告，并在每年的“性别平等日”参与讨论。性别平等指导和执行委员会应在评估开发署关于性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的报告方面发挥更积极的作用，并注意到(从妇女署)得到的关于开发署在性别平等和增强妇女权能全系统行动计划过程中的业绩表现的反馈意见。这将有助于审查可能应用在开发署的其他组织的启发性做法。此外，还需要按照性别平等战略(2008- 2013 年)的设想，振兴区域性别平等战略执行委员会的运作。应考虑在定期区域局联席会议加列一个硬性规定的议程项目；

(e) **性别平等指导和执行委员会应确保性别均等策略获得修订并出台一个清楚明确的方案。**要注意解决全球工作人员调查所提出的关注问题，以及关注在增强权能、专业成长、公开、公平、尊重、工作与生活平衡和办公室管理方面男女积极正面经验的分野。执行局的年度报告应包括更详细地说明实现均等目标和行动方面的问题和进展。或许可以将战略重新命名，表明要‘不仅满足于均等’，以解决工作人员的文化和士气问题；

(f) **开发署应加强能力发展过程，重点推动性别平等主流化，使它们实际适用于工作人员的日常工作和需要。**应对在线培训课程进行独立评估，以确定它们是否是有用，应否继续下去。此外，正在非洲区域局和亚洲及太平洋区域局实施的导师方案和提供的领导力方案都是有辅导和基准的锁定投资的例子。这些最新举措的效力和影响应予仔细跟踪、评估，并向性别平等指导和执行委员会报告。其他能力建设和提高认识的举措可包括单位或国家办事处的培训计划，重点是举

办鼓励活泼开放的讨论和辩论的促进性别平等会议，包括讨论媒体对男女的描写、对时事的批判分析，以及邀请客座讲师讲课；

(g) 开发署应考虑开拓不仅处理妇女问题的应对性别平等问题的新领域，例如“男子气质”议程。开发署应与遭受性别歧视的男性和其他人群更充分地合作，并考虑进行研究，以说明排斥如何对发展的进步产生不利的影响。

**建议 4.** 国家办事处应制订性别平等计划，列明在促进更强健的性别平等方案拟订方面有关技术支持、能力建设、联合行动、宣传倡导和集体监督的缺口和需求。这些计划也应该有助于查明开发署在哪些领域可借用在国家一级积极应对性别平等问题的其他联合国机构的专门知识并利用其现有的能力。这个过程应得到各区域局的支持、监测、并由各区域局每年向性别平等指导和执行委员会提出报告。

55. 执行局针对国内性别平等专门知识的情况制订了性别平等能力基准，这是一个值得欢迎的发展，应可促进 40 个符合基准的国家进行更好的性别平等分析、方案拟订并取得更好的成果。但是，为了确保更均衡地关注所有国家，又因为预计各国家办事处都将制订性别平等计划，因此建议各区域局采取具体措施，支持制订多年的国别性别平等计划，加以监测，并向性别平等指导和执行委员会提出报告。这个过程将提供一个机会，让各办事处可以评估它们在国家一级的需求和差距，并阐明希望各区域服务中心提供的促进性别平等和增强妇女权能方面的支助。

56. 此外，这些计划也可以提供一个机会，让开发署可以确定在促进性别平等和增强妇女权能方面的相对优势，并探索与各联合国机构，特别是联合国儿童基金、联合国人口基金和妇女署建立伙伴关系(关于与妇女署合作的更详细介绍，见上文结论 7)。

**建议 5:** 开发署目前没有一个衡量标准，以系统地跟踪其性别平等成果贡献的种类、质量和效力，同时说明变化的背景及其对变化的贡献程度。为了解决这个问题，开发署应制订它监测、报告、评价和审计其性别平等贡献的方式，这个框架应用来在国家、区域和全球各级严格跟踪促进性别平等和增强妇女权能的成果。

57. 总体而言，开发署目前在使用许多不同的衡量标准，这可能会制造混淆，而不会澄清未来促进性别平等和增强妇女权能的各种努力。应采取行动，按照对全组织方案拟订、报告、评价和审计最有意义的方式，统一各种评估标尺。这些因素应嵌入超越线性业绩框架的迭代学习系统，因为前者仅限于报告侧重于按性别分列数据的指标。

58. 开发署的监测和评估系统必须更加关注性别平等成果的质量，以及发生变化的背景。开发署或许要反思本次评价所使用的性别平等成果效力标尺和性别平等@工作框架等质量措施和分类措施，以摆脱集中于点算男女人数的倾向，让各种战略锁定更为因应促进和改变局面的成果。性别平等审计的做法也应该成为整个组织更为标准的做法。



59. 开发署在国家一级通过注重成果的年度报告跟踪性别平等成果，取得了重大的进步，但在捕捉各种往往以“进两步，退一步”为特点的非线性变化方面，这个系统具有局限性。开发署应开始系统地跟踪它与哪些机构建立了伙伴关系，以便掌握它在全球、区域和国家各级建立的伙伴关系的全面情况。监测和评估应包括跟踪倒退情况、维持已有成绩的努力、查明加快和阻碍变化的因素，以更好地使变化过程适应具体情况，并设法了解在不同的条件和情况下何者行之有效。这将有助于开发署清楚说明其作用，最重要的是在国家一级，因为在评估开发署促进性别平等和增强妇女权能的短期、中期和长期贡献方面，国家仍将是最基本的分析单位。

---