



2019 年会议

2018 年 7 月 26 日至 2019 年 7 月 24 日，纽约

议程项目 12(c)

协调、方案和其他问题：将性别平等观点
纳入联合国系统所有政策和方案的主流

将性别平等观点纳入联合国系统所有政策和方案的主流

秘书长的报告

摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2018/7 号决议提交，评估了全球和国家两级实施联合国系统性别平等主流化问责框架的进展情况，以及联合国发展系统业务活动的进展情况。

本报告借鉴了联合国各实体根据《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》和联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡、协调成果战略摘要、联合国可持续发展集团信息管理系统提交的报告以及二手资料。

本报告提出建议供经济及社会理事会 2019 年实质性会议审议，以支持加快将性别平等观点纳入联合国系统各项政策和方案的主流。



一. 引言

1. 经济及社会理事会在第 2018/7 号决议中，要求我向理事会 2019 年届会提交一份报告，说明本决议的执行情况，包括《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》的执行进展情况。本报告根据该要求提交。
2. 本报告第二节侧重于 2018 年全系统在性别平等和增强妇女权能方面的进展；第三节报告了在实体和国家整体层面联合国系统实行性别平等主流化问责的情况；第四节侧重于将性别平等观点纳入业务活动的主流；第五节强调差距和挑战；第六节最后提出了供经济及社会理事会审议的建议。
3. 本报告分析了根据全系统行动计划提交报告的 66 个联合国实体和截至 2018 年已完成全系统行动计划性别平等记分卡的 24 个联合国国家工作队的信息，以及联合国可持续发展集团通过其信息管理系统为 131 个联合国国家工作队编写的 2018 年协调成果战略摘要。

二. 推进性别平等议程

4. 自我就任秘书长以来，当务之急一直是性别平等和增强妇女和女童权能。因此，我致力于加强联合国系统的性别架构，特别是通过实现性别均等、鼓励专门的性别平等专门知识及加强系统的性别平等主流化，包括在联合国改革的背景下。实现性别平等需要充足的资金。值得注意的是，只有 2.03%¹ 的联合国发展系统支出用于性别平等和增强妇女权能，同时只有 2.6%² 的人员从事有关这一重要问题的的工作。为此，我于 2018 年设立了关于为性别平等和增强妇女权能筹措资金高级别工作队，以审查和跟踪联合国全系统预算和支出。
5. 联合国内部工作队将审查全系统性别平等方面的当前预算/支出，提出目标建议，确定基线，并评估如何在不利用额外的外来资源情况下有意义地增加资源，以确保所有实体和机构在 2019 年 7 月前充分投资于性别平等。该工作队由我的高级政策顾问和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行主任共同主持。
6. 通过鼓励采取行动，为性别平等和增强妇女权能增加有针对性的投资，并准确跟踪这一领域的资源，工作队将动员联合国系统增加为性别平等分配的资金。
7. 我继续鼓励将性别平等分析纳入我向政府间机构提交的所有声明和报告，并鼓励高级领导层也这样做。我还强调，需要在联合国代表团、会议和小组参与方面加强性别平衡。
8. 全系统的性别均等仍然是一项核心承诺和优先事项。虽然不应将均等与主流化混为一谈，但促进多样性和代表性会加强所有机构的业务成果。关键里程碑已

¹ 根据致力于性别平等的发展供资，并且只有在有实体数据的情况下。

² 秘书长关于“将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》：确保人人享有一个更美好的未来”的报告，A/72/124-E/2018/3。

经实现，因为重点执行了我的全系统性别均等战略。今天，联合国历史上第一次几乎实现了高级领导层的性别均等，并且完全有能力超越 2021 年目标，这表明坚定不移的政治意愿可以取得的成就。我们还实现了驻地协调员之间的均等；妇女担任维和特派团团长和副团长的人数创历史新高，包括伊拉克的一个全女性领导小组和塞浦路斯的文职、军事和警察负责人。

9. 在过去一年中，还加强了解决性骚扰问题的措施，包括在联合国系统设立一条求助热线、多名专门的调查人员和调查性骚扰投诉规程。

三. 促进联合国系统性别平等主流化的全系统问责制

10. 在实体和国家工作队整体层面促进联合国系统性别平等主流化问责制是推进性别平等和增强妇女权能的关键。

11. 2018 年，更新了由全系统行动计划 2.0 和记分卡组成的促进性别平等和增强妇女权能问责框架，纳入了可持续发展目标框架内规范和发展成果的新指标，³ 并加强了实体和国家整体层面的一致性。

12. 此外，更新后的框架包括一个独立的领导业绩指标。这符合《全系统行动计划》执行工作第一阶段的一个关键结论：高级管理层具体、强制性和经常监测的内部和外部承诺是性别平等主流化问责制取得进展的关键驱动力。

13. 2018 年是报告全系统行动计划 2.0(2018-2022 年)的第一年。在 18 个月的时间里，妇女署在全系统的广泛参与下为其发展提供了便利。协商包括管理一项全系统调查、六次机构间讲习班、21 次个别机构协商以及一次与 63 名参与者的虚拟协商。由妇女署主持的一个机构间成果工作组支持最后确定三项新的成果业绩指标，并制定实施这些指标的方法。2016 年和 2018 年，全系统行动计划 2.0 进行了两轮有代表性的实体试点。

14. 2018 也是报告最新记分卡的第一年，该记分卡向联合国国家工作队提供，以加强其业务中的性别平等主流化。记分卡是一项全球标准化评估，旨在促进遵守性别平等最低标准，侧重于国家一级的业绩和成果，而不是单一实体的成就。记分卡在包含 15 项指标的七个群组中衡量联合国共同方案拟订进程中的性别平等主流化。参与式方法依靠机构间协商和集体分析，对照最低要求评估每个指标，依靠质量保证提高评估结果的可靠性。记分卡的设计、中试和最后确定由妇女署和联合国开发计划署在联合国可持续发展集团性别平等工作组的框架内共同领导。

³ 全系统行动计划 2.0 成果指标：1. 战略规划与性别平等有关的可持续发展目标成果；2. 报告与性别平等有关的成果；3. 战略计划中不直接体现的与性别平等有关的方案成果。全系统行动计划性别平等记分卡成果指标：7.1. 联合国方案为国家性别平等作出重大贡献。

A. 实体层面问责制：全系统计划 2.0

15. 与 2017 年数字一样，包括秘书处及其部厅在内的 66 个实体，或 93% 的联合国实体于 2018 年根据全系统行动计划提交了报告，多于 2012 年的 55 个实体。⁴ 这一增加反映了对全系统行动计划作为有效的全系统问责机制的持续和日益接受。

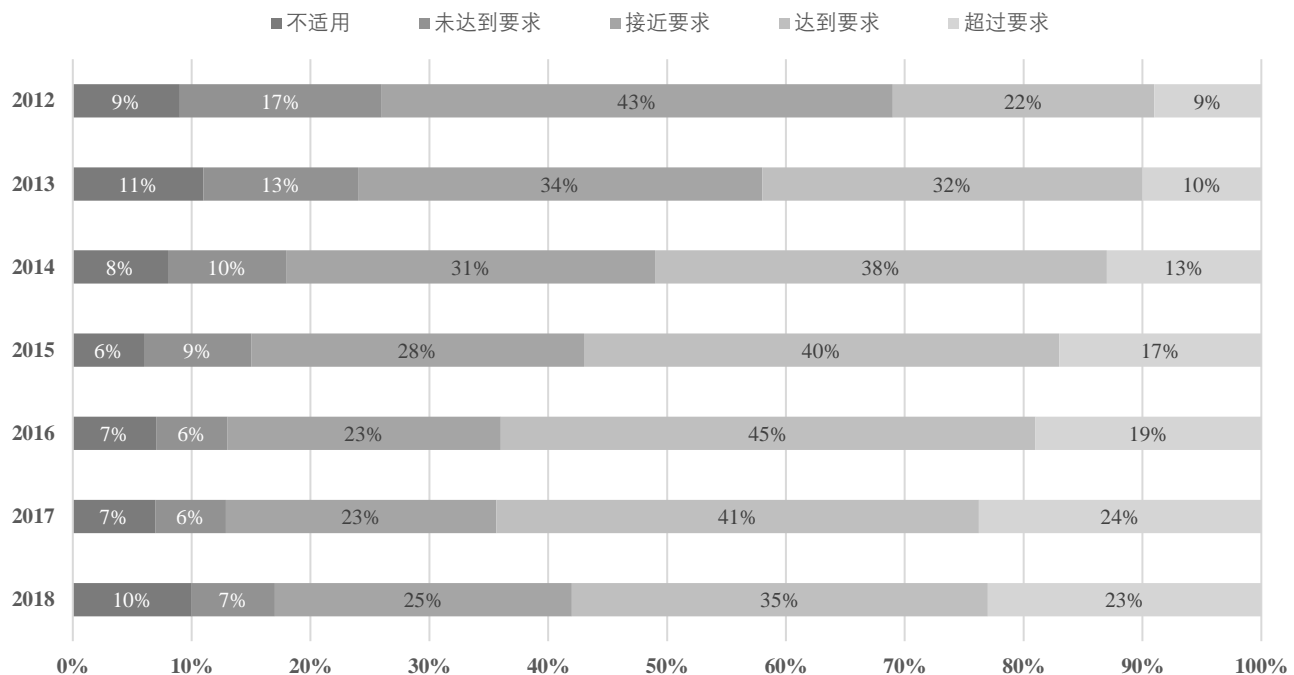
16. 在报告全系统行动计划 2.0 的第一年，58% 的评级属于“符合”或“超过”类别(见下文图一)，比 2017 年下降了 7 个百分点。鉴于增加了新的指标，并提高了对四个现有指标(促进性别平等的审计、组织文化、评价和一致性)的要求，预计这一数字将会下降。尽管如此，联合国系统自 2012 年报告全系统行动计划第一年以来取得了进展，该年所有评级中 31% 属于“符合”或“超过”类别(见图一)。

17. 区分“达到”和“超出”类别缓和了上述下降情况。总共 23% 的所有指标被评为“超过”要求，比 2017 年仅下降了一个百分点，这表明性别平等主流化继续取得进展，应该得到相应承认。

18. 全系统行动计划 2.0 报告第一年的结果确立了衡量未来四年(2019-2022 年)业绩的基线，特别是四个新的业绩指标。推进全系统行动计划 2.0 下的进一步进展需要持续的关注、能力和更多的资源。

图一

2012-2018 年全系统行动计划 2.0 整体评级⁵



⁴ 未提交报告的实体包括：联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国裁军研究所、联合国社会发展研究所、国际劳工组织国际训练中心及全面禁止核试验条约组织。

⁵ 联合国系统的计算结果基于 66 个实体对 17 项绩效指标作出的 990 个评级。

关于实体与性别平等相关的可持续发展目标成果的全系统行动计划 2.0 新指标的分析(业绩指标 1-3)

19. 本节分析了全系统行动计划 2.0 实体战略计划成果指标，其中涵盖了联合国系统的大多数规范和发展成果。本报告回应了大会通过的关于联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查的决议(第 71/243 号决议，第 12 段)，其中大会请“联合国发展系统及其各实体以长期发展成果为重点，继续加强成果管理，制订规划和报告成果的共同方法”。

20. 在 2016 年四年期全面政策审查的背景下，大会还请“请秘书长与联合国发展系统各实体协商，至迟于 2017 年 6 月进行一次全系统摸底，厘清各实体的战略计划和类似规划文件所规定的现有职能以及从事发展方面业务活动的联合国所有实体支持落实《2030 年可持续发展议程》的现有能力，以便根据各自任务找出能力缺口和重叠，提出纠正建议，确定相对优势并改进机构间办法”(同上，第 19 段)。全系统行动计划报告旨在响应这一要求。

21. 通过对全系统行动计划 2.0 的业绩指标 1(战略规划与性别平等相关的可持续发展目标成果)进行的全系统综合分析，能够第一次概述联合国系统在支持会员国实现《2030 年议程》中与性别平等和增强妇女权能相关的目标及其包括目标 5 在内的可持续发展目标方面的业绩。

22. 这种分析还有助于加强成果管理制，并制定一种规划和报告成果的共同方法，这有助于加强关于性别平等和增强妇女权能的系统和联合规划，实现联合国系统行政首长协调理事会 2012 年核可全系统行动计划时设想的有效协调。

23. 战略规划与性别相关的可持续发展目标成果。为了达到全系统行动计划 1.0 对战略规划指标的要求，各实体应在其主要战略规划文件中纳入一项高级别成果(在成果/预期成绩一级)。根据全系统行动计划 2.0，各实体必须既纳入与可持续发展目标挂钩的高级别成果，又参照可持续发展目标 5，并表明它们已经取得或正在取得这一成果，而且有佐证。要超过要求，各实体必须表明它们已经取得或正在取得纳入其主要战略规划文件的高级别变革成果。

24. 此外，各实体必须确定其战略计划中概述的高级别成果将有助于实现的具体可持续发展目标，并确定八个专题领域中最多三个领域的优先次序。专题领域分类是作为变革理论的一部分拟定的，旨在为联合国系统在促进性别平等相关成果方面的工作提供一个总体框架。各实体还必须说明取得的成果。对照这一业绩指标提出报告，有助于对单个实体和全系统层面的成果进行初步分析，并为衡量未来进展设定基线。

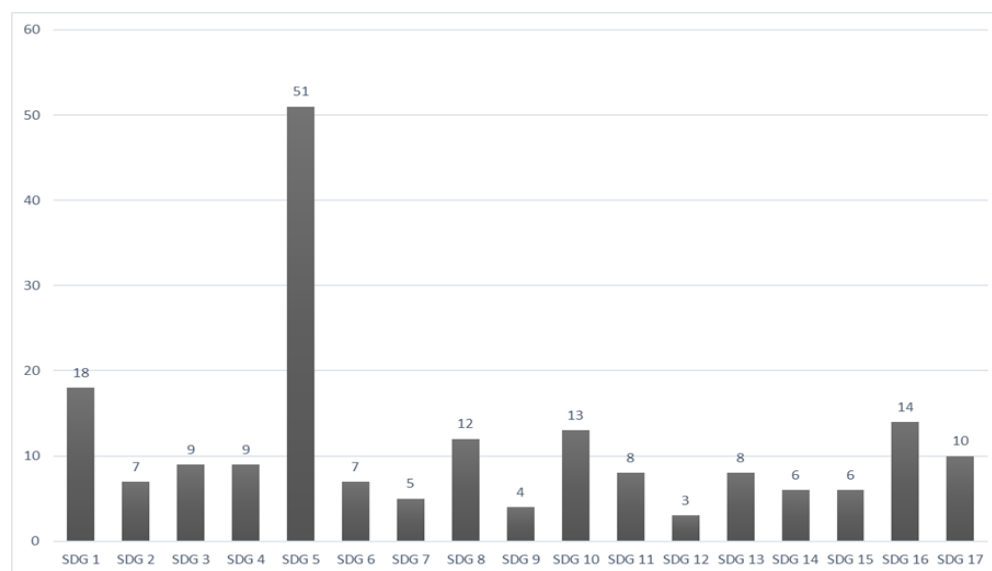
25. 图四显示，40 个实体(61%)达到或超过要求，另有 10 个实体(15%)接近要求。在包含高级别成果的 80%情况下，这一成果正在实现或可能实现。2018 年共有 50 个实体(76%)取得了高级别成果，比 2017 年略有增加，当时这一数字为 49 个实体(73%)。

26. 9 个实体(14%)，主要是基金和方案，已经实现或正在取得高级别变革成果。这表明，在联合国系统能够充分支持《2030 年可持续发展议程》的愿景以解决性别不平等和妇女被剥夺权力的根源之前，仍需做出大量努力。关于执行这一业绩指标的进一步指导将为秘书处、专门实体和技术实体阐明各项拟议方法，即如何将性别平等和增强妇女权能的变革成果纳入其主要战略计划。

27. 图二概述了各实体在性别平等和增强妇女权能工作中重点关注的可持续发展目标。

图二

根据全系统行动计划 2.0 报告，为每项可持续发展目标做出贡献的实体数目

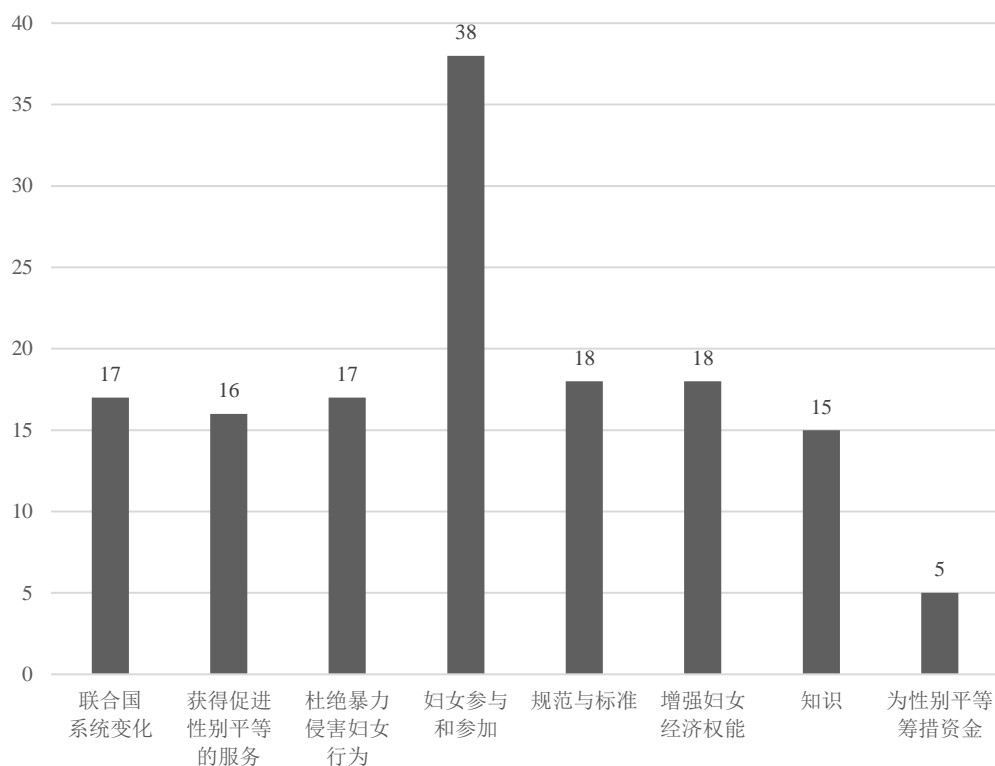


缩写：SDG，可持续发展目标。

28. 图二显示，51 个实体在其主要战略计划中重点关注可持续发展目标 5，18 个实体重点关注可持续发展目标 1(无贫穷)，13 个实体重点关注可持续发展目标 10(减少不平等)，12 个实体重点关注可持续发展目标 8(体面工作和经济增长)。此外，还较好地涵盖了可持续发展目标 13(气候行动)、16(和平、公正和有利的机构)和 17(可持续发展目标伙伴关系)。该图还显示了一些明显差距，特别是在可持续发展目标 7(经济适用的清洁能源)、9(工业、创新和基础设施)、12(负责任的消费和生产)、14(水下生命)和 15(陆地生命)方面。因此，联合国系统在性别平等和增强妇女权能方面的工作主要侧重于社会经济领域。更多的技术领域，如传统上不考虑性别平等、但在减少性别不平等方面具有巨大潜力的能源和基础设施领域，在最高战略计划中得到的关注相对有限。

29. 除了解联合国系统对具体可持续发展目标的注重之外，还进一步分析了各实体目前在性别平等和增强妇女和女童权能方面的工作所注重的主要专题领域(见图三)。

图三
根据全系统行动计划 2.0 报告，为每个专题领域做出贡献的实体数目



专题领域

这 8 个专题领域由妇女署主持的 2018 年机构间成果工作组制定，设立该工作组是为了制定和检验 3 项全系统行动计划 2.0 新成果指标。

30. 总体而言，联合国系统的工作相对平均地分布在八个专题领域，只有二个例外。共有 38 个实体侧重于参与和参加，确定支持妇女和男子参与实现性别平等和增强妇女权能。各实体在这一领域的工作包括在冲突期间向政府对应方提出性别平等问题；性别平等问题正被更充分地纳入政府间政策咨询(多个实体)；妇女和女童更多地参与多个领域(如互联网使用和政治参与)；经济参与。只有五个实体选择为性别平等和增强妇女权能筹措资金，这显示出一个必须解决的重大差距。

31. 报告与性别平等的成果。为满足这一指标的要求，各实体必须向其理事机构或同等机构报告关于性别平等和增强妇女权能的高级别成果，这将有助于实现可持续发展目标的各项具体目标，包括可持续发展目标 5，并在战略计划报告中系统地使用按性别分列的数据。2018 年，40 个实体(68%)达到或超过了这一指标的要求。成果几乎反映出业绩指标 1 的业绩结果(2 个百分点的差异)，表明在性别平等和增强妇女权能方面取得高级别成果的实体正在最高治理级别对照这些成果实行业绩问责。

32. 战略计划中没有直接体现的与性别平等相关的方案成果。这一业绩指标涵盖未列入主要战略规划文件的任何方案工作，例如由预算外资源供资的技术合作。成果趋势与业绩指标 1 的趋势相似(见图四)。⁶ 与具体的可持续发展目标和专题领域保持一致的情况也类似于指标 1 的情况，这表明在由非核心资源供资的实体方案拟订中，存在着与主要战略计划下的方案拟订类似的模式和差距。

全系统行动计划 2.0 成果业绩指标说明

33. 各实体必须对业绩指标 1 和 3 的评级作出补充，说明所取得的高级别成果。对这些说明的分析表明，联合国系统正在全系统行动计划涵盖的所有专题领域取得与性别平等相关的成果，尽管仍很难汇总在个别领域取得的成果。共有 20 个实体报告在《2030 年可持续发展议程》框架内推广各项规范和标准，这构成联合国系统工作的很大一部分。各实体直接支持会员国在至少 100 个国家制定和执行政策，显示出进行重大交叉学习的潜力。

34. 各实体报告的一些关键领域包括：

- 将性别平等观点纳入一系列广泛的部门政策主流，特别是教育、卫生、和平与安全及劳工政策。然而，对影响基础设施、金融和环境政策的关注较少。
- 通过支持提高妇女地位的国家机构拟定性别平等政策。
- 支持杜绝暴力侵害妇女行为的政策是至少 11 个实体的主要重点。
- 4 个实体在其对成员国的规范性支持中纳入变革和解决性别不平等的根源。

35. 联合国系统有可能通过其关于性别平等和增强妇女权能的规范性干预措施，改善多个国家和部门许多妇女、男子、女童和男童的生活和福祉；然而，为了确定支持会员国的最有效手段，必须进一步改进实例资料库(见关于建议的第六节)。

全系统行动计划 2.0 成果报告的下一步措施

36. 鉴于会员国在政策制定方面的广泛支持，各实体接下来必须跟踪政策成果对最落后者生活中的性别平等和增强妇女权能的影响。目前，联合国系统主要跟踪将性别平等纳入政策主流的情况。这种成果跟踪应在联合国系统为实现可持续发展目标做出贡献的背景下进行。全系统跟踪的结果将有助于确保联合国以最有效的方式投入资源。

37. 就成果报告方法而言，各实体目前处于不同阶段，许多实体需要得到支持，以有助于全系统报告的方式报告成果。鉴于所需的能力水平很高，设想所有实体都有一个为期五年的能力发展进程。有效的报告要求加强促进报告与性别平等和增强妇女权能有关的成果的系统。改进报告还需要加强全系统报告对可持续发展目标贡献的共同方法，包括通过从中央战略规划文件中就促进性别平等和增强妇女权能的关键重点领域进行全系统报告；以及对联合国在可持续发展目标范围内与性别平等和增强妇女权能有关的规范性工作的全系统评价。

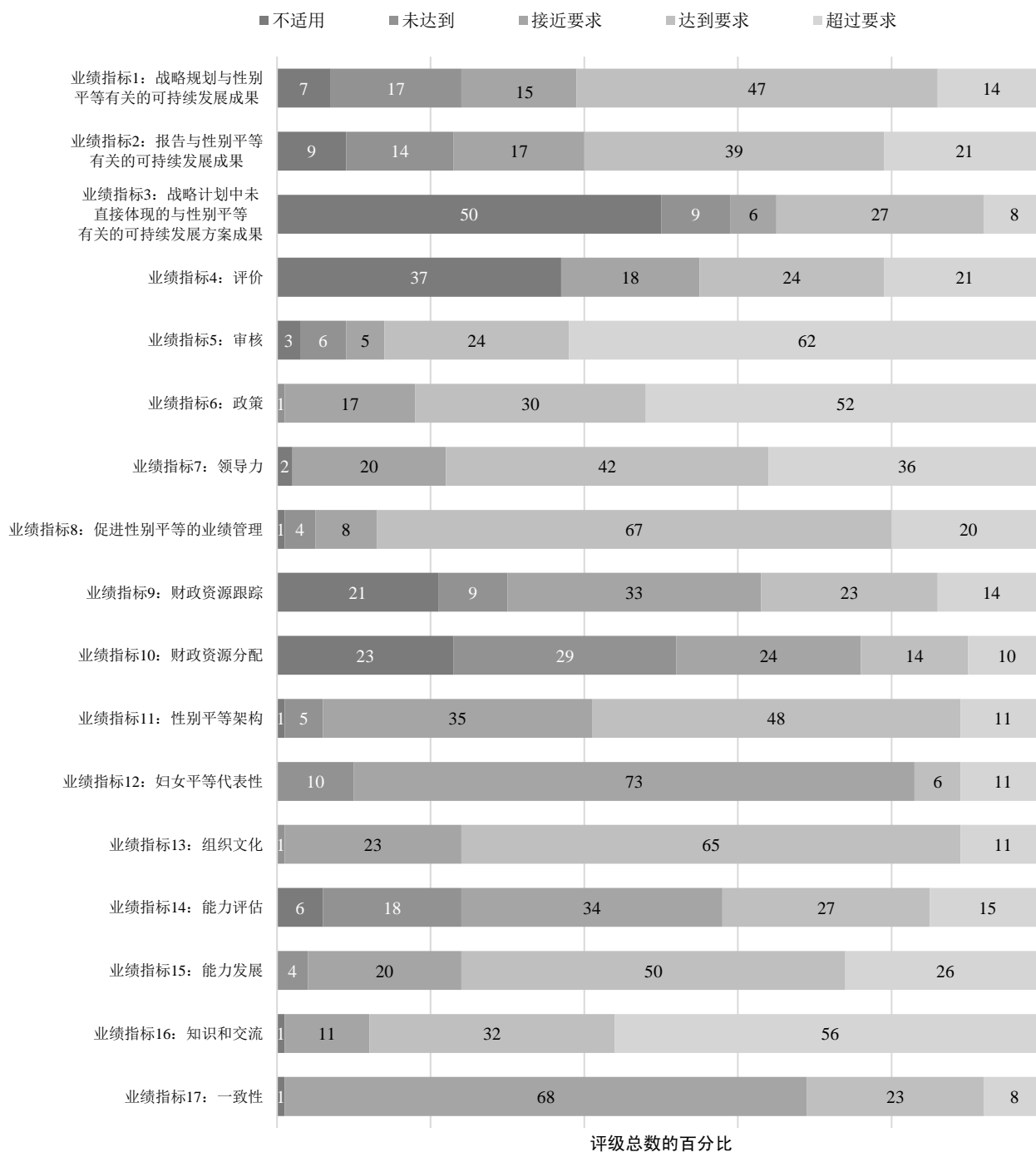
⁶ 这不包括 50%未报告这一指标情况的实体，因为它们性别平等和增强妇女权能方面的所有工作都已纳入其战略计划。

1. 对联合国系统落实从全系统行动计划 1.0(2012-2018 年)转入的指标整体执行情况的比较分析

38. 图四按每项业绩指标细分了所有实体 2018 年的评级。表 1 按指标比较了 2012-2018 年期间的“达到”和“超过”评级。

图四

按业绩指标分列的 2018 年全系统行动计划 2.0 评级



39. 共有 11 项业绩指标从全系统行动计划 1.0 转入全系统行动计划 2.0 框架。⁷ 其中，对 8 项指标的要求保持不变，并认识到需要更多的努力和时间才能取得进展。⁸ 对 4 项指标的要求有所加强。⁹ 此外，以前的性别平等架构和均等指标被分成 2 个单独的指标，以更好地体现进展(或缺乏进展)的情况，并分别提供关于这两个领域的成功和挑战的信息。

表 1

按指标对全系统行动计划“达到”和“超过”评级进行的比较分析，2012-2018 年¹⁰

按 2018 年业绩评级的业绩指标领域 *联合国全系统行动计划 2.0 新指标	达到或超过要求的评级总数百分比(省略数不适用)								百分点差异 2018-2017	百分点差异 2018-2012
	2018 (全系统 行动计划 2.0)	2017	2016	2015	2014	2013	2012			
知识生成与交流	89	82	86	72	66	52	34	7	55	
促进性别平等的审核	89	92	90	83	78	69	13	(3)	76	
促进性别平等的业绩管理	88	85	85	83	81	75	59	3	29	
政策和计划	82	82	78	73	61	50	40	0	42	
领导力*	80	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	
能力发展	76	74	74	53	40	25	23	2	53	
组织文化	76	76	75	69	63	59	48	0	28	
评价	72	72	58	55	50	44	36	(1)	36	
与性别平等有关的可持续发展方案成果*	70	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	
报告与性别平等有关的可持续发展成果*	67	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	
战略规划与性别平等有关的可持续发展成果*	66	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	
性别平等构架*	60	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	
资源跟踪	46	54	50	39	30	25	22	(8)	24	
能力评估	45	51	49	33	28	23	15	(6)	30	
一致性	31	86	88	89	87	89	77	(55)	(46)	
资源分配	31	24	22	22	18	13	7	7	24	
妇女平等代表性*	17	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	

⁷ 知识生成和交流、促进性别平等的审核、促进性别平等的业绩管理、政策和计划、能力发展、组织文化、评价、资源跟踪、能力评估、一致性和资源分配。

⁸ 知识生成和交流、业绩管理、资源跟踪、资源分配、评价、政策和计划、能力发展和能力评估。

⁹ 审核、组织文化、评价和一致性。

¹⁰ 为了更准确地说明长处和有待改进的领域，图四中的百分比计算不含“不适用”评级。因此“达到”和“超过”评级的百分比与图三中的列报略有不同，图三中的百分比基于含“不适用”在内的所有评级。

优势领域：2018 年全系统行动计划 2.0 成果

40. 表 1 显示，2018 年从全系统行动计划 1.0 转入的 11 项业绩指标中，有 4 项取得了进展：知识生成和交流、资源分配、能力发展和促进性别平等的业绩管理。

41. 知识生成和交流以及促进性别平等的审计。这些是 2018 年业绩最高的指标。总共 58 个和 57 个实体(89%)¹¹ 分别达到或超过了要求。尽管与 2017 年相比，促进性别平等的审计指标的“达到”和“超过”类别略有下降，但 41 个实体(64%)超过了要求，自 2017 年以来增加了 34 个百分点。这一巨大进步可归因于内部监督事务厅取得的进展，该厅负责向秘书处所有部厅报告这一指标。

42. 政策和计划、组织文化和评价。2017 年至 2018 年期间，业绩保持一致。54 个(82%)和 50 个实体(76%)达到或超过了政策和计划以及组织文化指标的要求。这一持续的成绩尤其值得注意，因为这二个指标推动了性别平等主流化的总体进展。评价指标的持续进展也很重要。直到 2016 年，该指标一直是表现最差的领域之一。此后，达到或超过这一指标要求的实体数目(25 至 31 个实体)大幅增加了 14 个百分点。

43. 领导力。这一新指标要求各实体展示高级管理层如何通过内部和外部平台积极倡导性别平等和增强妇女权能。2018 年，52 个实体(80%)达到或超过了这一指标的要求，这是一个相对较高的数字。分列共同类别显示，只有 24 个实体(36%)超过了要求，这表明需要做更多的工作，以确保从组织最高层推广全系统行动计划报告和附带补救行动计划的成果，这是从“达到”进步到“超过”评级的要求。

从上一个报告期到本报告期的进展

44. 2017 年至 2018 年期间，资源分配及知识生成和交流指标在“达到”和“超过”类别中各增长了 7 个百分点或更高。

45. 能力发展。这标显示，2017 年至 2018 年期间略有进展，2018 年 50 个实体(76%)达到或超过了要求，比 2017 年增加 3 个百分点，比 2012 年增加 51 个百分点。取得这一进展的原因是，妇女署为非性别平等问题专家推出并继续提供“我了解性别平等”的电子课程。2018 年，报告实体的 38470 名工作人员完成了该课程，比 2017 年增加了 19 个百分点。大约 50%的联合国系统工作人员现在已经参加了该课程，这是有效协调如何能够为改进性别平等主流化的业绩奠定基础的一个实例。

有待改进的领域：2018 年全系统行动计划 2.0 成果

46. 与前几个报告年度一样，妇女平等代表性仍然是业绩最差的指标(只有 11 个实体，即 17%，达到或超过要求)，其次是资源分配，这是另一个历来业绩差的领域，一致性是典型的业绩强劲领域。最后这 2 个指标在“达到”和“超过”类别中仅获得 31%的评级(分别为 16 和 20 个实体)。

¹¹ 删除“不适用”评级，以便能够分析薄弱领域和有待改进领域。因此，“达到”和“超过”评级的总数和百分比可能不同。

47. 妇女平等代表性。尽管这是业绩最差的领域，但共 48 个实体(即 73%的实体)达到了这一指标的要求。这相当于 17 个指标中任何一个指标的"接近"要求评级的最高数目，表明通过加大努力，包括通过全面执行全系统性别均等战略，在落实全系统提高妇女地位的任务方面可以取得进展。

48. 资源跟踪和分配。资源跟踪略有下降，在"达到"或"超过"需求类别下降了 8 个百分点(从 54%降至 46%，或 28 个降至 24 个实体)。更仔细的分析显示，与 2017 年相比，“超过”和“未达到”要求的实体分别增加了 3 个和减少了 3 个。更大比例的实体接近达到要求。令人鼓舞的是，虽然资源分配仍然是业绩最差的指标之一，只有 16 个实体(31%)达到或超过要求，但 2017 年至 2018 年期间，达到或超过这一指标要求的实体增加了 7 个百分点。

49. 一致性。2017 年至 2018 年期间，这一指标的绩效大幅下降，从 2017 年达到或超过要求的 57 个实体(86%)降至 2018 年的 20 个实体(31%)。促使这种下降的主要因素是，参与全系统行动计划同行审查这一要求从全系统行动计划 1.0 的“超过”降到全系统行动计划 2.0 的“达到”类别。各实体列举的其他起因包括工作人员缺乏参与性别平等机构间机制的能力和(或)资金。积极的方面是，26 个实体确定了改进这一领域业绩的行动要点，预计 2018 年至 2019 年期间的业绩将相对较快地改进。

2. 质量保证和补救行动计划

50. 妇女署全系统行动计划服务台为了质量控制和准确性审查了所有报告。报告质量比 2017 年提高了 12 个百分点。2018 年，56 个实体(85%)的补救行动计划被评为适当、良好/满意或更好。这是一项重大改进，可归功于新的全系统行动计划在线报告平台，该平台需要更多强制性投入，以证实补救计划，取得进一步进展。

51. 2018 年，报告实体确定了 203 项改进业绩的行动，是 2017 年的两倍。加强活动最主要针对的领域是能力评估、能力发展和一致性。

B. 联合国国家工作队一级的问责制：性别平等记分卡

52. 2018 年中，联合国可持续发展集团向所有联合国国家工作队介绍了更新后的性别平等记分卡。共有 24 个联合国国家工作队¹² 第一年使用更新后的记分卡并进行了报告，而且采用了各种技术支持机制，包括国际和国家顾问、促进质量保证的区域性联合国发展集团以及妇女署管理的记分卡服务台。¹³ 所有记分卡工作都有系统地采用了充分参与和建立共识的进程，推进循证讨论，从而进一步将性别问题纳入联合国国家工作队各项工作的主流。

¹² 分析涵盖了 2016 年 11 月至 2018 年 12 月期间开展记分卡工作的 24 个国家，包括使用试点方法的 9 个国家(喀麦隆、埃及、印度、伊拉克、巴拿马、塔吉克斯坦、乌干达、乌克兰和越南)，还包括使用最终核可方法的 15 个国家工作队(亚美尼亚、白俄罗斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、马里、黑山、摩洛哥、尼泊尔、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌兹别克斯坦和津巴布韦)。

¹³ 关于全球服务台的更多信息，见下文关于联合国国家工作队性别平等能力的 C 节。

1. 对全系统行动计划性别平等记分卡业绩指标的分析

53. 本节分析了 24 个联合国国家工作队的指标评级。不同指标和不同国家工作队之间的评级差别很大，如下文图五所示，显示出一系列强项和弱项。尼泊尔和乌兹别克斯坦国家工作队的得分最高，分别有 73%和 67%的指标属于“达到”和“超过”类别。另有 7 个联合国国家工作队达到或超过了 50%以上指标的最低要求。其余 15 个国家工作队达到或超过了不到一半指标的最低要求。六个联合国国家工作队未达到项指标的最低要求，13 个国家工作队未达到两项或两项以下指标的最低要求，5 个国家工作队未达到 5 至 8 项指标的最低要求。

54. 在记分卡报告的第一年，所有评价的 46%属于“达到”或“超过”类别。图五按每个业绩群组和指标对所有实体的 2018 年评级进行了细分。表 2 对 2018 年期间按指标分列的“达到”和“超过”类评级进行了比较。

图五

国家工作队/全系统行动计划性别平等记分卡按业绩指标分列的评级(%)

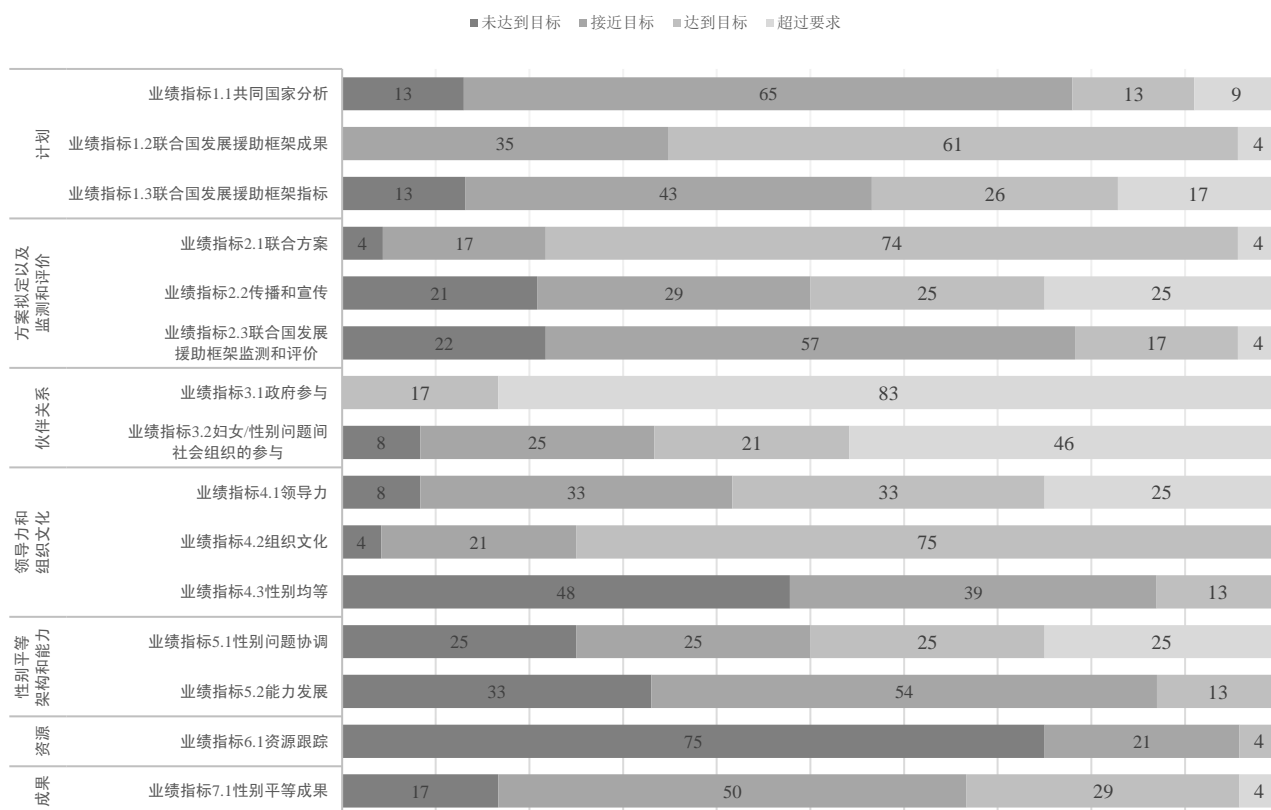


表 2

国家工作队/全系统行动计划性别平等记分卡按指标分列的“达到”和“超过”类评级

按 2018 年业绩排名的业绩指标领域	达到或超过要求的总共评级百分比
业绩指标 3.1 政府参与	100
业绩指标 2.1 联合方案	78
业绩指标 4.2 组织文化	75
业绩指标 3.2 妇女/性别平等民间社会组织的参与	67
业绩指标 1.2 联发援框架成果	65
业绩指标 4.1 领导力	58
业绩指标 2.2 传播和宣传	50
业绩指标 5.1 性别平等问题协调	50
业绩指标 1.3 联发援框架指标	44
业绩指标 7.1 性别平等成果	33
业绩指标 1.1 共同国家分析	22
业绩指标 2.3 联合国发展援助监测和评价	22
业绩指标 4.3 性别均等	13
业绩指标 5.2 能力发展	13
业绩指标 6.1 资源分配和跟踪	4

优势领域

55. 政府参与和有助于减少不平等的联合方案。这两项指标评级最高，在 24 个被评估的国家工作队中，分别有 100%和 78%达到或超过要求。联合方案指标要求将性别平等明显纳入评估时正在实行的所有联合方案的主流，并得到至少一个针对性别平等问题的联合方案的支持。

56. 组织文化。作为评估一部分进行的组织文化调查显示，该指标排在第二位，75%的国家工作队达到或超过了要求。调查结果提供了宝贵信息，有助于后续落实工作人员对工作场所文化中性别平等的看法。

业绩一般的领域：性别平等记分卡结果

57. 妇女/性别平等民间社会组织的参与。与政府参与指标形成鲜明对比，只有 66%的国家工作队达到或超过了这一指标的要求，表明该领域需要更多关注。

58. 联合国发展援助框架的成果和指标。共有 65%的联合国国家工作队达到或超过了将性别平等问题纳入联合国发展援助框架所有成果主流的要求。然而，只有 44%的工作队将性别平等的承诺转化为衡量变化的指标。

59. 领导力、传播和宣传以及性别平等问题协调。共有 58%的联合国国家工作队达到或超过了领导力指标的要求，42%(24 个国家中的 10 个)没有达到要求，表明需要在这方面加以改进。共有 50%被评估的国家工作队达到或超过传播和宣传以

及性别问题协调两项指标的业绩要求。在传播和宣传指标的遵守方面，各国家工作队没有出现明确的模式。四个评级类别下的联合国国家工作队评级的数目几乎相同。性别平等问题协调指标的执行情况差别很大，一半联合国国家工作队报告设立了强有力的协调机制，另一半报告很少或没有协调机制。

有待改进的领域：性别平等记分卡结果

60. 性别平等成果、监测和评价以及共同国家分析。这三项指标是薄弱领域，凸显了在这些领域加快改进的必要性。虽然 33% 的联合国国家工作队达到或超过了性别平等成果的要求，但其他国家工作队由于缺少对性别敏感的监测系统和处于执行联合国发展援助框架的早期阶段等原因，难以显现成果。此外，只有 5 个联合国国家工作队达到了衡量性别平等成果进展情况的联合国发展援助框架监测和评价指标的要求。报告的结果表明，需要更好地支持和改进对性别敏感的监测框架的设计和用于跟踪相关指标变化的可采取行动的机制。

61. 共同国家分析。只有 22% 的联合国国家工作队达到了将性别平等分析纳入共同国家分析的最低要求，这表明需要对该领域加大关注，尤其鉴于共同国家分析的根本性质更是如此，这一点在联合国发展系统改革的背景下变得更加重要。

62. 性别均等和能力发展。这些指标尤其具有挑战性，因为被评估的国家工作队只有不到 15% 达到或超过业绩要求。在 24 个联合国国家工作队中，只有 3 个达到了性别均等指标的要求，该指标与全系统性别均等战略保持一致。这一指标提供了基线资料，有助于促进在国家一级采取加速实现性别均等的行动。同样，在 24 个国家工作队中，只有 3 个达到了能力发展指标的最低要求。

63. 财政资源分配和跟踪。这一指标是迄今为止评级最差的业绩指标，只有 1 个联合国国家工作队为性别平等方案分配额设定了财政目标。在这一背景下，32 个联合国国家工作队(包括一些报告记分卡的国家工作队)试用了联合国发展援助框架的在线规划、监测和报告平台 UN Info。UN Info 包括在联合国联合工作计划中强制采用性别平等标码，提供关于将性别平等纳入联合国各项干预措施情况和关键活动相关投资情况的信息。

2. 质量保证和行动计划

64. 记分卡的质量保证过程包括三个层次。首先，每个指标由机构间评估小组的一个分组协作打分，以此作为证据基础，然后由整个机构间小组协商一致核准评估，最后由外部专家或妇女署服务台提供指导和专门知识，以确保评估和评级达到一定程度的标准化。每一份记分卡和每项业绩指标都需要有相应的行动计划，必须包括以下方面的信息：实际可行的改进时间表；改进所需的资源；后续行动的责任。例如，所有联合国国家工作队都将有针对性的活动纳入其行动计划，以加强全系统将性别问题纳入主流的能力，活动包括性别平等能力评估、对主要机构间小组开展培训、在工作人员整套上岗培训中加入性别问题简报、监测工作人员遵守强制性培训的情况以及更系统地利用学术界和民间社会现有的专门知识。新的在线报告平台将促进对记分卡和全系统行动计划 2.0 进行定期和系统的全系统报告，将加强妇女署服务台更有条理地审查记分卡和相关行动计划的能力。

四. 将性别平等问题纳入业务活动的主流

65. 2018 年，为继续应对性别不平等问题，联合国发展系统协助各国政府制定专门的性别平等成果并将性别平等问题纳入所有优先领域的主流，从而将性别平等纳入国家发展进程以及共同国家方案拟订进程。

66. 联合国国家工作队支持将性别平等视角纳入国家发展进程，并支持执行规范性标准和国际人权承诺。共有 42 个联合国国家工作队报告了为支持履行各国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》作出的承诺而开展的联合工作，包括支持国家报告、促进与民间社会的全国对话以及就商定建议的意见和执行工作采取后续行动。

67. 例如，在哥斯达黎加，在联合国国家工作队、监察员和妇女组织的积极参与下，制定了“后续落实消除对妇女歧视委员会的结论性意见的妇女议程”。该议程旨在为开展协作和联合行动提供一个多方利益攸关方平台。在吉尔吉斯斯坦，2018-2020 年性别平等国家行动计划参考了消除对妇女歧视委员会向该国提出的建议，该计划是在联合国性别平等专题组的实质性支持下制定的。

68. 发展协调办公室管理的信息管理系统的协调结果摘要显示，大多数联合国国家工作队着力解决性别暴力问题，采用不同的切入点和办法，如联合方案、通过消除性别暴力 16 天运动进行宣传或加强性别统计能力。

69. 值得注意的是，在阿根廷、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、利比里亚、马拉维、马里、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚、乌干达和津巴布韦的联合国国家工作队开始就聚光灯倡议开展工作，该倡议是欧洲联盟与联合国开启的消除一切形式暴力侵害妇女和女童行为的全球伙伴关系。聚光灯倡议支持落实可持续发展目标，并提供了独特的机会，显示对性别平等的大量投入能够彻底改变妇女和女童的生活。

70. 为了更多地关注交叉形式的不平等和歧视，一些联合国国家工作队，包括布隆迪、尼泊尔和斯里兰卡等国的国家工作队，已将性别平等视角纳入消除贫困、粮食安全、复原力、移民、残疾和艾滋病毒/艾滋病等关键领域。

A. 将综合政策支持纳入共同国家方案拟订进程，推动以促进性别平等的方式执行《2030 年可持续发展议程》

71. 2018 年，联合国可持续发展集团启动了对下一代联合国发展援助框架指导意见的审查。性别平等和增强妇女权能仍然是指导意见的指导原则。

72. 截至 2018 年，68%的联合国发展援助框架在结果层面有具体的性别平等成果。例如，在柬埔寨，联合国国家工作队将性别平等纳入新的联合国发展援助框架，作为记分卡调查结果的后续行动。目前共有 60%的指标按性别分列，而上一个周期该比例为 44%。在北马其顿，联合指导委员会审查了联合国发展援助框架执行工作的主要成果，其中包括在职能部委、国家机构和市镇实行促进性别平等的预算编制。

73. 可持续发展目标纳入主流、加快步伐和政策支持的办法为联合国国家工作队将性别问题纳入主流提供了重要切入点。区域性联合国可持续发展集团及其工作组向各联合国国家工作队提供性别平等专门知识，以协助其有效实施这一办法。

B. 人道主义行动、和平与安全三个支柱中的性别平等主流化

74. 联合国系统必须将性别平等视角纳入人道主义、危机应对和恢复计划，作为其主要责任之一。例如，消除风险的性别不平等倡议将性别考虑纳入人道主义发展关系中协调一致的减少灾害风险工作。内部和外部伙伴还发布了“关于在灾后恢复中实现性别平等和增强妇女权能的联合指导说明”。还出版了机构间常设委员会的人道主义行动中性别平等问题手册最新版本，为将性别平等视角纳入人道主义方案周期提供了实际指导。

75. 和平行动部和妇女署在海地、利比里亚和达尔富尔试行了一项联合倡议，涉及在过渡背景下促进性别平等的冲突分析。吸取的经验教训包括必须确保将与性别平等以及妇女与和平与安全有关的优先事项纳入冲突分析进程，以及包括妇女组织和代表在内的各伙伴和受益者的参与至关重要。

76. 值得注意的是，建设和平支助办公室继续加强将性别平等问题纳入建设和平基金项目的主流，该基金在 2015 年成为联合国系统中唯一将其预算的 15% 用于性别平等方面工作的机构。2018 年，超过了这一目标，将总拨款的 38% 用于性别平等问题和增强妇女权能。

C. 联合国国家工作队的性别平等能力

77. 2018 年，74 个联合国国家工作队至少为联合国工作人员开展了一项能力建设活动，包括从基本培训到重点关注性别平等与可持续发展目标、联合分析和联合拟订方案中性别平等的能力建设。

78. 区域性联合国可持续发展集团继续通过其专门的性别平等问题小组支持能力建设工作。在欧洲、中亚、亚洲及太平洋，为所有联合国性别问题专题组举办了性别平等主流化问题网播研讨会和讲习班。来自 23 个联合国国家工作队的协调人接受了记分卡所有方面的培训。全球记分卡服务台还就评估的各个方面向 19 个联合国国家工作队¹⁴ 提供了支助。

D. 为促进性别平等的循证政策和方案提供数据

79. 联合国国家工作队继续支持各国监测可持续发展目标进展情况的能力。在肯尼亚，联合国国家工作队通过“让每一个妇女和女童都举足轻重”方案支持国家报告可持续发展目标，该方案旨在加强国家编制和使用性别统计数据的能力。在喀麦隆，联合国支持制定关于对性别问题有敏感认识的规划和预算编制的国家战略。

¹⁴ 这些国家包括阿尔巴尼亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄立特里亚、加纳、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比里亚、马尔代夫、马里、摩尔多瓦共和国、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、巴基斯坦、坦桑尼亚联合共和国、土耳其和津巴布韦。

五. 差距和挑战

80. 尽管全系统行动计划大大加快了将性别问题纳入主流方面的进展，但在妇女平等代表性和资源分配方面仍然进展缓慢，令人无法接受。我在高级别承诺促进性别均等，并且进一步执行全系统性别均等战略和为性别平等筹措资金高级别工作队的建议，这将随着时间的推移和资源的提供，加强在这些领域取得进展。

81. 值得注意的是，几乎没有联合国国家工作队制定和实现促进性别平等和增强妇女权能的财政目标，而在总的实体一级这一比例几乎为 31%。这表明自实施全系统行动计划以来，在实体一级开展的工作相对有效，现在必须在联合国国家工作队一级反映这一点。相比之下，在总的实体一级，一致性指标的执行情况不佳仍然令人关切：2017 年至 2018 年期间该指标的执行情况出现了显著下降，主要原因是根据最新的全系统行动计划 2.0 框架加强了这一指标。由于工作人员缺乏参与机构间机制的能力和资金，因此联合国各实体必须确定扭转这方面执行情况不佳趋势的行动。

82. 如上文第 26 和 32 段所述，对实体一级战略计划的分析表明，与其他工作领域相比，将性别平等视角纳入基础设施、能源和新技术等技术性更强的专题领域的工作仍然薄弱。如果不认真努力将大量妇女纳入这些传统上由男性主导的部门，这种情况就不可能得到改善。

83. 虽然大多数联合国国家工作队接近将性别问题纳入联合国发展援助框架成果主流的要求，但很少有工作队达到共同国家分析以及联合国发展援助框架监测和评价指标的要求。如果没有支助性增援能力，特别是在关键的设计和评价阶段，进展将仍然停滞不前。

84. 此外，由于报告记分卡的国家工作队数量有限，仍难以开展强有力的比较分析。随着时间的推移，随着协调努力的加强并获得相应的必要资源分配，这类分析可能会得到加强。

六. 结论和建议

85. 根据我的倡议，联合国系统继续努力加快将性别问题纳入所有政策和方案的主流，包括通过问责框架，如新的全系统行动计划 2.0 和记分卡。这些共同框架旨在通过系统地推动、监测和记录在可持续发展目标背景下取得性别平等成果的进展情况，加强问责制。预计随着时间的推移，将对这两个问责制框架进行更可靠的互补分析，特别是关于成果的分析。在国家一级，联合国国家工作队继续促进和支持性别平等主流化，这对有效执行《北京宣言》及《行动纲要》和《2030 年可持续发展议程》至关重要。

86. 为了继续加强将性别平等问题纳入联合国系统的主流，包括在联合国改革的背景下，所有联合国实体都必须继续采取具体行动。根据本报告的调查结果，我建议请联合国系统、包括专门机构以及各基金和方案考虑以下建议：

(a) 继续在最高级别，包括通过驻地协调员，领导和支持将性别平等问题纳入所有政策和方案主流的工作；支持全面实施问责制框架，包括全系统行动计划 2.0 和更新后的计分卡，从而在所有各级加强对性别平等问题的问责；

(b) 加强对性别平等主流化全系统问责制框架执行进展情况的问责，包括定期向联合国系统各组织的立法和(或)理事机构报告成果，并报告为更好地遵守各项指标而应采取的战略和措施；

(c) 在整个《2030 年可持续发展议程》中加强性别平等主流化和性别平等的成果，为此加强报告对可持续发展目标的贡献的全系统共同方法，与全系统战略文件和全系统评价等其他联合国全系统倡议保持一致；

(d) 通过加强规范和业务一致性，包括“不让任何一个人掉队”原则，在下一代联合国发展援助框架中加强对性别平等和增强妇女和女童权能的综合支持；还确保在所有与可持续发展目标有关的成果、指标/具体目标和预算中实现专门的性别平等成果和性别平等主流化。妇女署可以在这方面指导和支持联合国发展系统，特别是派驻人员的情况下，并在未派驻人员的情况下作为非驻地机构提供支持；

(e) 加强区域和国家两级的质量保证程序，以确保强有力的性别分析为共同国家分析和联合国发展援助框架提供信息，并加强可持续发展目标 5 与其他可持续发展目标中与性别相关的具体目标的交叉联系；

(f) 作为取得进展的主要推动因素，确保联合国实体的最新性别平等政策立足于组织的战略框架、方案框架和成果框架，包括规划和预算文件、评估和实体报告系统，并与全系统行动计划 2.0 的业绩指标保持一致；

(g) 为性别平等主流化投入充足财政和人力资源，使之与实体针对性别平等和增强妇女权能的承诺以及与《2030 年可持续发展议程》的性别平等宏伟目标相称。提高透明度，适当监测这方面的进展情况，包括在秘书处进行摸底和成本计算工作，并实施可比较和一贯执行的财务跟踪机制；

(h) 在实施《2030 年可持续发展议程》过程中加强为性别平等筹措资金，包括为国家一级的综合集体行动进行专题、协调和集合筹资，以支持规模效应。通过在 UN Info 数字报告平台内采用性别平等标码，继续强制监测用于性别平等的财政拨款；

(i) 加速在整个联合国系统制定统一的性别平等标码，以追踪和监测所有政策和方案对性别相关资源的分配和支出情况，并更好地计量和应对资源不足问题，包括在联合国发展援助框架的共同预算框架下，并通过记分卡和 UN Info 进行报告。

(j) 通过一系列不同措施，包括定期评估工作人员的知识 and 技能以及对包括高级管理人员在内的所有工作人员开展强制性培训，评估和解决性别平等主流化方面长期存在的能力缺口；将性别平等和增强妇女权能的业绩目标与能力建设挂钩，对高级管理人员也是如此；加强性别平等工作人员与发展、和平与安全、人

权和人道主义各支柱的性别平等协调人之间的合作与协调；在区域和国家两级加强关于性别平等的专门知识，包括性别平等专题组或成果小组；

(k) 加强对秘书长全系统性别均等战略的有力执行；

(l) 进一步努力将性别平等视角纳入基础设施和能源等非传统技术领域，以确保相关政策和方案满足妇女和女童的需求和优先事项；

(m) 在人道主义行动以及妇女与和平与安全领域中落实关于性别平等的规范性承诺，包括通过执行现行性别平等政策；部署更多性别问题专家；进一步收集和利用分类数据；加强这些支柱中性别平等成果的报告制度；

(n) 在国家统计系统中优先编制性别统计数据以及按性别和其他有关因素分列的数据，为此提供更多的技术、能力建设和财政支持，并加强部门间协作，以高质量地编制、分析和使用性别统计数据；

(o) 应会员国请求，支持调整性别平等和增强妇女权能全系统行动计划，以促进在国家机构中实现性别平等主流化和问责制，包括提高妇女地位的国家机构和与可持续发展目标相关部门对应的国家机构。
