



2022 年届会

2021 年 7 月 23 日-2022 年 7 月 22 日

议程项目 12 (c)

协调、方案和其他问题：将性别平等视角
纳入联合国系统所有政策和方案的主流

将性别平等视角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

本报告是根据经济及社会理事会第 2021/17 号决议提交的。报告评估了将性别平等视角纳入联合国系统所有政策和方案主流的进展情况，以及联合国系统在全球和国家两级实现性别平等主流化问责制框架提出的业绩要求的进展情况。

报告借鉴了联合国实体根据《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、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。

报告就如何加快将性别平等纳入联合国系统政策和方案的主流(包括在《2030 年可持续发展议程》和冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下)向联合国实体提出了建议。



一. 引言

1. 本报告是根据经济及社会理事会 2021 年 6 月 8 日第 2021/17 号决议编写的，经社理事会在该决议中请秘书长向其 2022 年届会报告，说明决议执行情况，包括在全球、区域和国家各级对联合国系统实行问责的情况和《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》的执行进展情况。

2. 2022 年是经济及社会理事会 1997 年关于“将性别平等视角纳入所有政策和方案的主流”的商定结论通过二十五周年，该结论在 1995 年第四次妇女问题世界会议的基础上，确立了性别平等主流化的原则。所有领域和各层面的性别平等主流化是评估计划行动对男女不同影响的进程，其仍然是实现性别平等和以促进性别平等的方式执行《2030 年议程》的核心，是对面向妇女的有针对性的工作的补充，而决非加以妨碍。

3. 在此背景下，本报告重点介绍通过执行《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》及其对应的联合国国家工作队全系统行动计划，联合国最高层在业务活动中，包括在《2030 年可持续发展议程》和冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下的性别平等和性别平等主流化情况。本报告提出的建议具有前瞻性，以进展和能力为基础，旨在帮助联合国各实体在各自任务范围内协调做法，加快推动性别平等的努力。

二. 推进性别平等议程

A. 性别平等与冠状病毒病

4. 自世界卫生组织(世卫组织)宣布 COVID-19 为全球大流行病以来，其对所有人、特别是妇女和女孩的不良影响巨大。¹ 这场危机侵蚀了几十年来的发展成果，进一步阻碍了实现可持续发展目标、包括性别平等目标取得进展。虽然女子和男子一样都有机会获得 COVID-19 疫苗，但暴力侵害妇女和女童行为加剧了；童婚现象增加，妇女就业下降(见 E/2021/58)。值得注意的是，2021 年世界范围工作年龄的妇女只有 43.2% 受雇，男子是 68.6%。2021 年，全球劳动年龄女性就业率仅为 43.2%，而劳动年龄男性就业率为 68.6%。² 世界经济论坛的最新报告还发现，鉴于疫情，现在需要 135.6 年才能在世界范围内弥合性别差距。³ 因此，联合国系统在 COVID-19 大流行应对和疫后恢复中大力倡导和推动促进性别平等的政策和方案。

5. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)继续关注及时和有力的数据提供情况，为采取对性别问题有敏感认识的办法应对疫情提供信息，并与联合

¹ Ginette Azcona 等人，*Progress on the Sustainable Development Goals: The 2021 Gender Snapshot* (联合国促进性别平等和增强妇女权能署和联合国，2021 年)。

² 国际劳工组织，《世界就业与社会展望：2022 年趋势》(2022 年，日内瓦)。

³ 世界经济论坛，《2021 年全球性别差距报告》(2021 年，日内瓦)。

国经济和社会事务部、各国统计局、政府实体和国际伙伴合作，在 70 多个国家就 COVID-19 对性别不同影响进行快速性别评估调查。妇女署题为“被拉在后面的妇女和女孩：疫情应对中的显著差距”的 2021 年报告证实，妇女和女孩过多地受到 COVID-19 造成的社会经济方面的影响，她们失去工作，工时减少，护理和家务劳动强度增加，身心健康遭受压力。报告还显示，相较于男子和男孩，妇女和女孩从政府或非政府组织获得的 COVID-19 救济或社会保护要少得多。阿拉伯国家、亚洲和太平洋地区、东部和南部非洲以及欧洲和中亚地区也有区域和国家报告。各国利用快速性别评估结果制定有针对性的方案，以应对 COVID-19 对社会经济的影响，⁴ 加强妇女的福祉和安全，⁵ 调动资源，⁶ 并指导编制其他性别数据⁷ (菲律宾、萨摩亚)。在海地，快速性别评估为采取对性别问题有敏感认识的办法开展人道主义应对和恢复工作提供了信息。

6. 妇女署和联合国开发计划署(开发署)均继续通过 COVID-19 全球性别平等应对举措追踪数据库来监测政府应对疫情情况。该追踪数据库汇编了关于各国政府制定的疫情政策措施的信息，着重介绍了在应对暴力侵害妇女和女童行为、支持无酬照护工作和加强妇女的经济保障方面的良好做法。关于妇女在 187 国 431 个 COVID-19 工作队中的代表性和领导力的数据显示，妇女在疫情应对的决策结构中的代表性严重不足。开发署 2021 年一份报告认为，若要促进性别平等并承认妇女作为决策者的权利，⁸ 则妇女必须在政府制定对策时有一席之地。在妇女担任领导职务的地方，对疫情的反应往往更快，更适应社会需求。然而，在所有级别和部门中，妇女在决策方面并未和男子一样有相同地位。在全球范围内，妇女占卫生工作人员的 75% 以上，这使得她们在应对 COVID-19 方面不可或缺。然而，她们只占卫生主管人员的 28%。在许多国家，妇女组织站在社区应对 COVID-19 的最前列，但她们仍要努力应付资金减少和公民空间缩小情况。⁹

7. 为应对 COVID-19 还采取了机构间举措。例如，为了支持将性别平等视角纳入联合国国家工作队的工作，在联合国可持续发展集团性别平等任务小组的主持下，制定了《关于将性别平等纳入国家工作队 COVID-19 应对措施主流的技术说明》。

8. 此外，2021 年，旅游业特别是在低技能和低工资的工作中是雇用妇女最多的行业之一，有鉴于此，妇女署和世界旅游组织合作，重点关注在 COVID-19 疫后复苏期间增强妇女权能。这两个实体为旅游业公私部门制定的性别平等主流化

⁴ 阿尔巴尼亚、智利、哥伦比亚、马尔代夫和卢旺达。

⁵ 智利和约旦。

⁶ 格鲁吉亚、印度尼西亚、塞内加尔和战前乌克兰。

⁷ 菲律宾和萨摩亚。

⁸ 联合国开发计划署(开发署)和匹兹堡大学，*Gender Equality in Public Administration* (2021 年)。

⁹ Azcona 等人，*The Gender Snapshot 2021*。

准则现要在四个国家试行。¹⁰ 这些准则旨在确保疫后复苏更具包容性和复原力，并认识到应对妇女的具体需求仍然至关重要。

B. 为性别平等和增强妇女权能筹措资金

9. 联合国系统努力采取协调一致的办法，加强促进性别平等的资源基础。为应对 COVID-19，在第二次多伙伴信托基金提案征集活动中纳入强有力的性别平等视角的共同努力，促使将性别平等标志作为一项强制性标准(E/2021/52, 第 9 段)。这使得分配给以性别平等为主要目标的各项方案的资源成倍增加。拨款额从第一次呼吁时占供货总额的 5%(190 万美元)跃升至第二次呼吁时的 64%(1 190 万美元)。阿富汗特别信托基金等其他基金现在也在仿效这一模式。

10. 2021 年，秘书长执行委员会批准了一项实施计划，以补充为性别平等筹措资金高级别工作队 2019 年建议。该计划旨在加强集合基金中的性别平等主流化，加快将性别平等纳入战略计划和预算框架，协调统一联合国系统关于性别平等筹资的全系统报告，并在实体一级和国家工作队筹资框架中实施性别平等标志。该计划利用如联合国可持续发展集团信托管理和监督小组及联合国行政首长协调理事会财务和预算网等已在从事全系统议程的现有机构间空间。各实体可请求妇女署联合国系统协调司内的技术支助小组提供服务台支助。主计长办公室和负责监督机构间集合筹资机制的开发署多伙伴信托基金办公室也在该计划的推出中发挥核心作用。

11. 跟踪与性别平等有关的拨款和支出仍然是各级优先事项。为支持数据可比性，各实体和支柱部门加强了统一做法，纳入和使用四点等级表性别平等标志。正如全系统行动计划所报，到 2021 年，有 28 个实体报告采用了财务跟踪机制来促进性别平等。然而，只有不到一半的实体按照为性别平等筹措资金高级别工作队的要求每年报告一次情况，或是将其纳入企业资源规划系统。

12. 关于集合筹资机制，根据信托管理和监督小组对机构间集合基金的调查，34 个多伙伴信托基金(占有答复者的 69%)对立项适用了性别平等标志，并根据方案对性别平等的贡献程度获取资源。然而，只有 18 个(37%)按照高级别工作队的建议，列入了与性别平等有关的财政目标，以加强促进性别平等的资源基础。至于财政投资(无论是否有既定目标)，25 个基金(51%)将 15%或以上的资源分配给以性别平等为主要目标的方案。值得注意的是，2021 年 UN INFO¹¹ 2.0 的推出，使得在联合工作计划中采用性别平等标志的国家工作队数目从 2020 年 47 个国家工作队增加到 2021 年的 80 个。

C. 我们的共同议程：为妇女和女孩制定新的社会契约

13. 在纪念联合国成立七十五周年之际，会员国认识到，应对相互关联的全球挑战需要加强国际合作，而联合国以及《联合国宪章》的宗旨和原则仍然是核

¹⁰ 这四国都是世界旅游组织成员：哥斯达黎加、多米尼加共和国、约旦和墨西哥。

¹¹ UN INFO 是一个将联合国国家工作队成果框架数字化的在线规划、监测和报告平台。

心。¹² 对此，秘书长提出了我们的共同议程，这是一个重振的、包容各方的多边体系愿景。其核心承诺之一是以妇女和女童为中心，承认可持续发展目标 5 是新的社会契约的核心。该议程阐述了关于性别平等的五个独立的变革行动、实现这一目标所需的内部改革以及用性别平等视角看待从税收改革到和平新议程的所有行动。妇女署组织了平等一代论坛，该论坛由法国和墨西哥两国政府与民间社会和青年组织合作共同主办，联合了政府、企业和变革者，通过致力于《全球性别平等加速计划》的多利益攸关方行动联盟，包括通过问责制框架，推动宏伟变革。

三. 把性别平等纳入业务活动的主流

14. 2021 年，联合国继续关注业务活动中的、包括联合国各支柱部门的性别平等因素。突出进展包括如下。

A. 将性别平等纳入共同国家规划和方案拟订的主流

15. 根据联合国发展协调办公室信息管理系统的数据库，¹³ 2021 年制定了合作框架的 27 个国家工作队中，有 19 个(70%)列入了专门的性别平等成果。在 130 个国家工作队中，共有 113 个(87%)报告有一个或多个联合方案以目标 5 为重点。总的来说，在所有 927 个联合方案中，总共有 356 个(38%)纳入了以目标 5 为重点，最常见的主题包括制止暴力侵害妇女行为、制止歧视妇女和女孩以及承认无酬照护和家务工作。此外，侧重于目标 3(健康)的联合方案中有 29%、侧重于目标 16(和平与正义)的联合方案中有 22%和侧重于目标 4(教育)的联合方案中有 21%也报告纳入了对目标 5 的侧重。然而，只有 8%的资金用于侧重于目标 5 的联合方案，尽管其占联合方案总数的 38%。

16. 2021 年，130 个国家工作队中有 120 个(92.3%)报告设有性别平等专题小组或同等协调机制，以支持在联合规划和方案拟订中协调性别平等主流化工作。2021 年，联合国可持续发展集团颁布了《性别平等专题小组标准和程序》。这一新的指导旨在促进新一代性别平等专题小组提升能力后向国家工作队提供关于合作框架进程性别平等主流化方面的战略支持和咨询意见，并确保在《2030 年可持续发展议程》方面提供性别平等主流化方面的综合政策支持。

B. 将性别平等纳入和平与安全、人道主义行动和人权三个支柱的主流

17. 2021 年继续关注和平与安全、人道主义和人权问题中的性别平等主流化。2021 年，有 99 个国家和领土(占会员国的 50%)通过了关于妇女与和平与安全的专门行动计划，有 12 个区域组织颁布了区域战略或计划。各国也采取措施改善对国家行动计划的监测、评估和报告，而制定此类计划的 86%的国家具有监测指

¹² 见大会第 76/6 号决议。

¹³ 阿根廷、亚美尼亚、巴林、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、科特迪瓦、斯威士兰、格鲁吉亚、印度尼西亚、哈萨克斯坦、科索沃、马达加斯加、北马其顿、巴拿马、塞尔维亚、索马里、南非、苏丹、东帝汶、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、乌干达、乌拉圭、乌兹别克斯坦和也门。

标跟踪进展情况。此外，2021年7月启动的《妇女、和平与安全及人道主义行动契约》目前有150多个签署方。作为加快性别平等取得进展的全球和代际运动的一部分，《契约》力求推动侧重于五个行动领域的变革：(a) 在人道主义方案拟定中为妇女、和平与安全议程和性别平等供资；(b) 妇女有意义地参与和平进程；(c) 妇女的经济安全及妇女获取资源和其他基本服务的机会；(d) 妇女在和平、安全和人道主义部门的领导力和能动性；(e) 在冲突和危机情况下保护妇女，包括女人权维护者。

18. 此外，2021年，在人道主义行动中的性别平等问题工作组(由妇女署共同领导)的支持下，成立了人道主义国家工作队阿富汗妇女咨询小组，作为其秘书处。妇女咨询小组是为了扩大妇女的发声设立的，由代表阿富汗妇女活动家和妇女领导的民间社会组织的九名成员组成，是独立的阿富汗妇女专业知识来源，为人道主义国家工作队提供咨询意见，以更好地应对妇女和女孩的需求，并为人道主义界的战略、战术和业务层面的互动提供信息。

19. 此外，秘书长关于妇女与和平与安全的最新年度报告(S/2021/827)更新了联合国及其会员国为将性别平等视角纳入预防和应对冲突和危机、建设和保持和平工作的主流方面的趋势、差距和挑战及采取的步骤。妇女署担任秘书处的安全理事会妇女、和平与安全非正式专家组等机制将利益攸关方聚在一起，确保性别平等分析为关于具体国家和专题问题的审议提供信息。

20. 在缩小特别政治任务和维护和平行动高级领导层的性别差距以及在“妇女参与和平行动埃尔西倡议”¹⁴等专门努力和倡议方面也取得了进展，这些努力和倡议正在促进稳步增加军警人员中的妇女人数，尽管步履缓慢。

21. 在性别平等和人权方面，由妇女署、联合国人口基金、联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会(儿基会)和开发署组成的联合国国家工作队《消除对妇女一切形式歧视公约》报告问题机构间小组，2021年为提交给消除对妇女一切形式歧视委员会的联合国国家工作队的所有报告提供了支持。

C. 制止暴力侵害妇女行为

22. 2020和2021年，“聚光灯倡议”向民间社会组织拨款1.46亿美元；结果是，1111个地方基层妇女权利组织报告，它们在努力消除暴力侵害妇女和女孩行为方面具有更大的影响力和能动性。此外，该倡议报告，用于防止暴力侵害妇女和女孩行为的国家预算增加了32%。此外，17个国家签署或加强了84项法律和政策，并为此建立了具体机制，确保这些法律和政策导向实质性变革——例如，“聚光灯倡议”非洲区域方案的努力促使制定了关于制止暴力侵害妇女和女孩行为的非洲第一个区域循证行动计划。在55个非洲会员国中，只有26国制定了关于制止暴力侵害妇女和女孩行为的国家行动计划，这些努力会将指导框架扩展到所有55个非洲会员国。

¹⁴ 由加拿大牵头的埃尔西倡议旨在增加女性军警人员有意义的参与联合国和平行动。

23. 作为中期评估的一部分,来自“聚光灯倡议”方案的、包括政府、民间社会、欧洲联盟和联合国团队在内的 700 多个利益攸关方,以压倒性多数确认了聚光灯倡议促进性别关系变革的、以幸存者为中心和基于人权的做法。约 90% 的答复者还表示,该倡议有助于以综合方式实现可持续发展目标,符合联合国改革各项原则,并推动采取更有效和更协调的行动制止暴力侵害妇女和女孩行为。例如,在津巴布韦,根据该倡议利用联合国各组织的互补性专门知识,促进加强了协调和协作,这又促使在国家一级建立强有力的联盟,使各国政府更有能力消除暴力侵害妇女和女孩行为,在联合国各实体之间并与政府建立更好的工作关系。

24. 此外,“聚光灯倡议”使 100 万年轻人能够参加校内外方案,并通过 80 个面向当地的行为改变运动触及 6 500 多万人。该倡议还促使对暴力犯罪人的定罪增加了 22%,并克服 COVID-19 相关限制和封锁,为超过 65 万名妇女和女童提供了性别暴力领域的服务。热线的开通利用了数字平台,移动诊所和一站式服务中心已投入使用,安全空间的用途作了改换,并针对边缘群体调整了服务。例如,在东帝汶,就男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者社区需求向警察和转介网络提供了支持,并向 500 名男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体成员提供了关键的基本服务。

25. 此外,正如秘书长在其关于我们的共同议程的报告中所述,他提出根据可持续发展目标具体目标 5.2,将制定消除暴力侵害妇女和女童行为的应急计划作为优先事项,联合国将支持该计划,并配合开展全球运动,消除任何容忍、开脱或忽视暴力侵害妇女和女童行为的社会规范(见 A/75/982)。

D. 数据和研究

26. 2021 年,妇女署和联合国统计司编制了年度《性别平等简况》报告,以配合可持续发展目标报告。该报告是联合国系统内唯一一份从性别平等视角审视所有可持续发展目标的出版物,提出了与监管机构开展机构间协作进行的新数据、分析和研究。《简况》¹⁵ 展示了所有 17 个可持续发展目标性别平等方面的证据,既突显了自 2015 年以来取得的进展,也突出表明了对 COVID-19 大流行的持续警告、疫情对妇女福祉的直接影响以及对后代的威胁。《简况》今年版本(有法语、西语和土耳其语)突出表明,自世界卫生组织宣布 COVID-19 为全球大流行病以来的一年半时间里,最贫穷和最脆弱群体遭受的损失仍然是毁灭性的,而且不成比例。冲突、极端天气事件和 COVID-19 的综合影响甚至让妇女和女孩满足不了自己的基本需求。2021 年版还首次纳入了可持续发展目标 5 跟踪机制,以突出全球和区域在实现性别平等方面的进展情况。这项评估表明前面的路还很长。在全球范围,可持续发展目标 5 的 18 项指标(包括次指标)中只有 1 项被评估为“接近目标”:妇女在地方政府席位中所占比例;九个指标与目标有一定距离,两个距离目标远或非常远。有长期数据(童婚、切割女性生殖器和妇女在国家议会中的比例)的则表面,各区域进展有限或没有进展。此外,妇女署与联合国伙伴机构一道,

¹⁵ Azcona 等人, *The 2021 Gender Snapshot*。

支持可持续发展目标机构间专家组成员在全球监测可持续发展目标，包括协调机构间对年度可持续发展目标报告提供可持续发展目标 5 方面的投入。

E. 性别平等和残疾包容

27. 2021 年，加强机构间协调与协作更系统地针对残疾妇女和女童处境问题。为此，残疾人问题机构间工作组提出了规范性指导意见、政策咨询、能力建设倡议和业务支助，还包括残疾包容服务台。具体而言，一个机构间交织性联合方案产生了：全球交织性工具包和资源指南，以支持国家工作队和各利益攸关方更有效地实施交叉做法；联合国机构间联合方案，支持各国制定和实施包容残疾的 COVID-19 应对和疫后恢复工作；妇女署和开发署联合跨区域方案，消除阻碍残疾妇女和女童充分有效参与各方面社会、政治和经济生活的污名和障碍。妇女署在超过 65 个妇女署国家办事处和 45 个国家工作队中主导、协调了残疾包容方面的能力建设和知识生成。

四. 全球和国家两级性别平等主流化和性别平等问责

28. 联合国系统在实体和国家工作队层面的性别平等主流化问责，仍然是推进性别平等及增强妇女和女孩权能的关键。2021 年，对照分别适用于联合国实体和国家工作队的问责框架(前者为《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划 2.0》，后者为联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡)的各项业绩指标，联合国系统在扩大覆盖范围方面取得了进展。

29. 2021 年，包括秘书处及其各部厅在内的 71 个实体和 61 个国家工作队报告了全系统行动计划，这反映出标准化的全系统问责机制的接受度和有效性得到了进一步验证。

30. 与前几年类似的是，就联合国全系统行动计划评级的质量保证而言，各实体提交的评级与妇女署全系统行动计划全球服务台提交的评级之间存在差异，影响了 13% 的评级。其中，69% 的变动为各实体所接受。在所有评级中，有 31% 的评级被要求提供更多佐证。此外，根据联合检查组(联检组)关于透明度的建议，¹⁶ 在妇女署网站上可查阅具体实体的报告卡。¹⁷

31. 2021 年，全系统行动计划和国家工作队记分卡的报告和质量保证通过 2021 年更新的专用在线报告平台进行。

A. 实体层面问责制：全系统行动计划 2.0

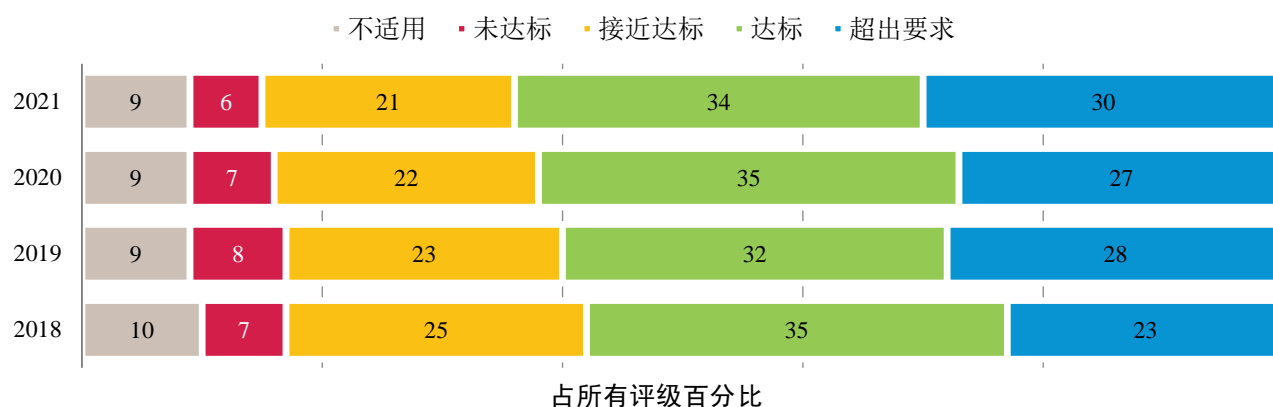
32. 全系统行动计划 2.0 在全系统范围内继续取得进展。关于 2021 年报告，所有评级中共有 64% 属于“达标”或“超出要求”类别(图一)。本节通过对 2018-2021 年期间每年评级进行细分，概述了联合国系统性别平等主流化的业绩。

¹⁶ 见 [JIU/REP/2019/2](#)。

¹⁷ 见 www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability/unswap-results。

图一

2018-2021 年联合国系统全系统行动计划 2.0 整体评级



1. 对全系统行动计划 2.0 关于实体与性别平等相关的可持续发展目标成果业绩指标的分析

33. 战略规划中与性别平等相关的可持续发展目标成果(业绩指标 1)略有增加，有 45 个实体(78%)报告已经实现或正在实现高级别成果。十五个实体重点关注有助于改变社会规范、文化价值观、权力结构以及性别不平等和歧视根源的高级别变革性成果。

34. 虽然各实体在可持续发展目标 5 下取得了大部分成果，但许多实体在性别平等与其他可持续发展目标的交叉领域开展工作(图二)。在这方面，各实体最关注的是性别暴力、和平与安全、增强经济权能以及规范、政策和立法领域，其活动涵盖所有可持续发展目标。此外，从事气候、环境和能源工作的 22 个实体反映的气候变化的紧迫性也与其中六个实体减少灾害风险工作相互交织。¹⁸

¹⁸ 基于对 71 个实体提交的全系统行动计划 2.0 报告的定性分析。

图二

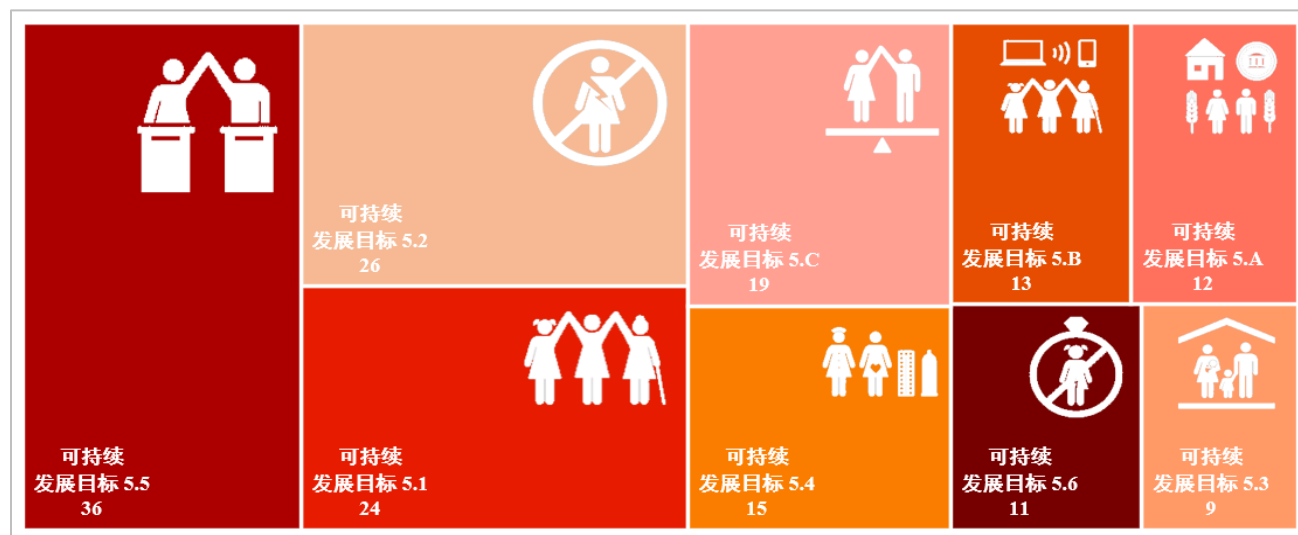
根据全系统行动计划 2.0 报告，将性别平等视角纳入各项可持续发展目标主流的实体数目



35. 关于目标 5(图三)，各实体最注重妇女的领导力和(具体目标 5.5)。据报告，在消除一切形式的暴力侵害妇女和女孩行为(具体目标 5.2)方面也开展了重大的机构间合作，这是一个同时呼吁包括在数字方面采取行动应对“影子大流行病”的领域。

图三

根据全系统行动计划 2.0 报告，为可持续发展目标 5 各具体目标领域作出贡献的实体数目^a

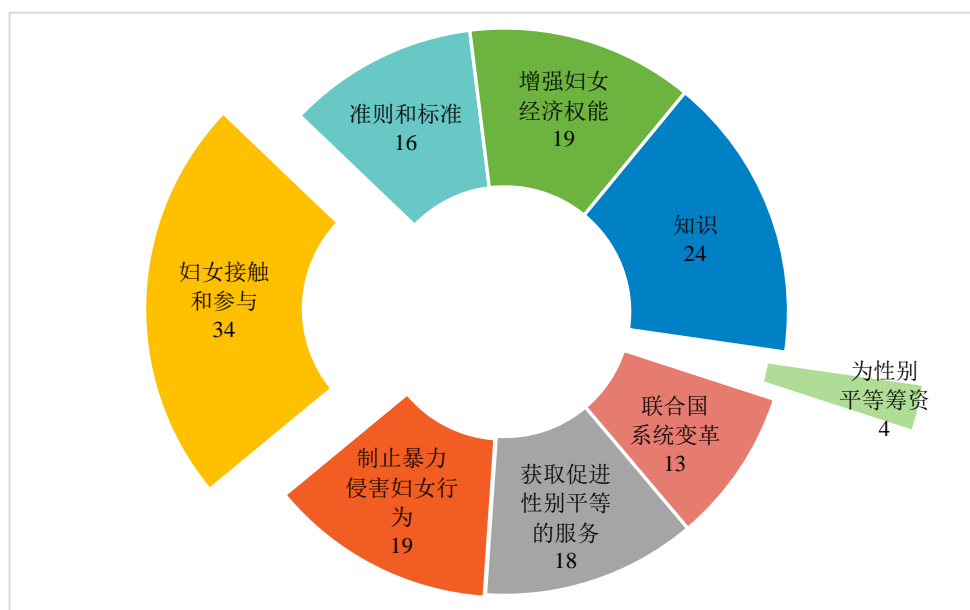


^a 具体目标：5.1. 歧视；5.2. 暴力和剥削；5.3. 强迫婚姻和切割生殖器；5.4. 无偿照护；5.5. 领导力和决策；5.6. 生殖健康和权利；5.A. 经济资源；5.B. 技术；5.C. 政策和可执行的立法。

36. 对专题领域的分析(图四)显示，这些实体参与最多的是妇女接触和参与领域(34 个实体)，其次是关于性别暴力、增强妇女经济权能以及和平与安全的知识领域(24 个实体)。增强妇女经济权能方面的工作往往与其他专题领域结合进行，如为性别平等筹资、政策制定、技术、制止暴力侵害妇女行为和人道主义工作。

图四

根据 2020 年联合国全系统行动计划 2.0 报告，为各专题领域作出贡献的实体数目



注：由妇女署主持的 2018 年机构间成果工作组制定的这八个专题领域，为报告全系统行动计划 2.0 的成果指标提供支持。

37. 报告性别平等相关成果(业绩指标 2)。共有 42 个实体(72%)采用按性别分列的数据系统地向其理事机构报告高级别成果，较 2020 年多了 4 个。一般而言，联合国系统在性别暴力、和平与安全及平等方面更常采用按性别分列的数据，但在提及气候减缓和适应、规范和政策工作时则较少采用。

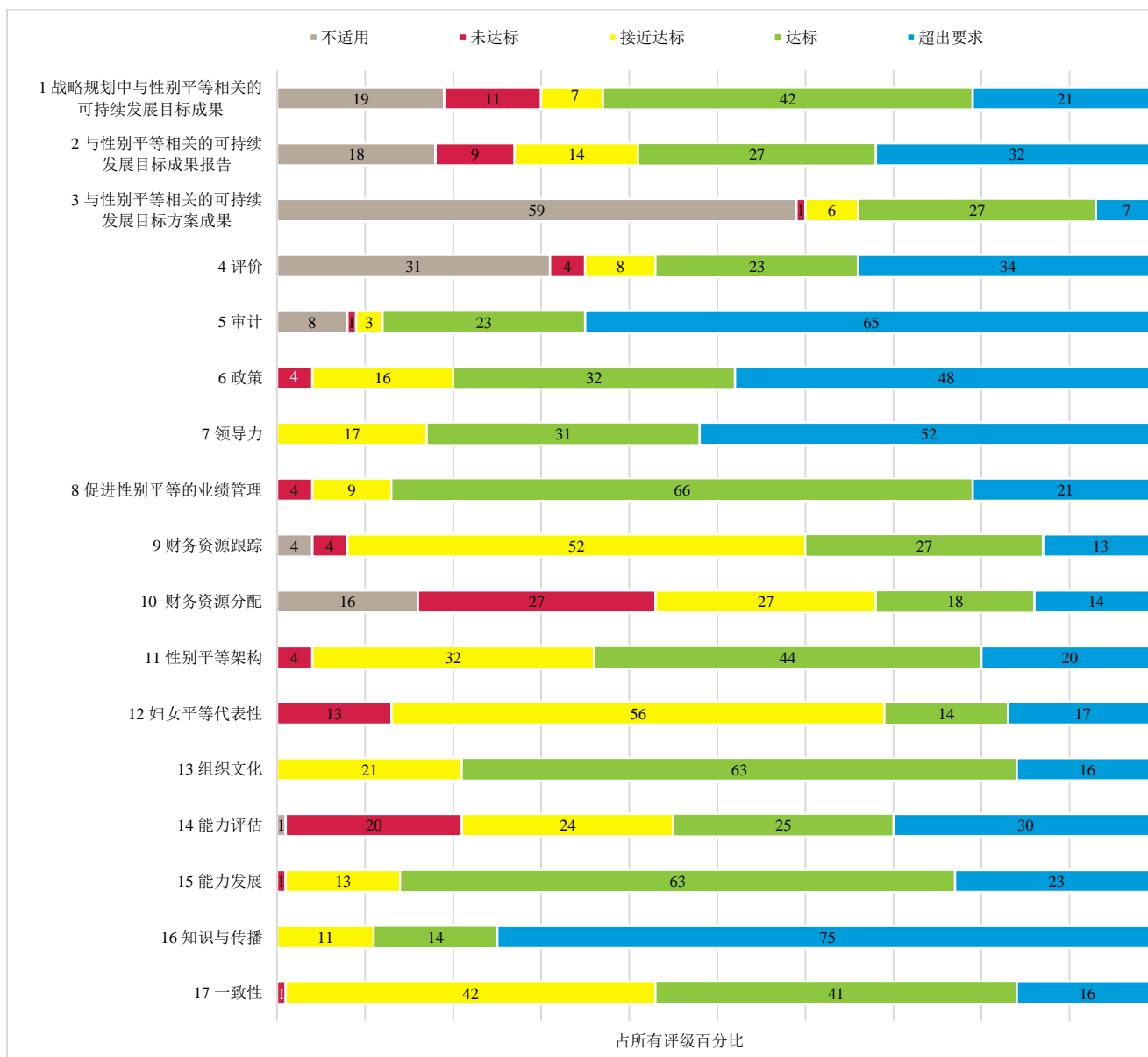
38. 实体战略计划中没有直接体现的与性别平等相关的方案成果(业绩指标 3)。¹⁹ 二十四个实体(83%)达到或超过了这一指标。为了推动促进性别平等的方案拟订，各实体为方案管理人员开发了工具和模板，设定了强制性的性别平等目标，并制定了质量保证机制和全球性别平等方案。

2. 对联合国系统 2020-2021 年的总体绩效进行比较分析

39. 本节分析各职能领域的性别平等主流化业绩。图五按业绩指标细分了总体评级。下表对 2018 至 2021 年期间按指标分列的“达标”和“超出要求”类评级进行了比较。

¹⁹ 就主要战略规划文件涵盖了性别平等和增强妇女经济权能方面所有相关工作的实体而言，这一业绩指标应被评为“不适用”。

图五

按业绩指标分列的 2021 年全系统行动计划 2.0 评级^a

^a 百分比四舍五入到最接近的百分比，总计为 100。

40. 2021 年取得显著进展的有 13 项业绩指标：一致性、财政分配、政策、组织文化、方案成果、妇女平等代表权、战略规划成果、知识与传播、能力发展和财务跟踪。

表

对 2018-2021 年按指标分列的全系统行动计划 2.0 “达标”和“超出要求”评级的比较分析^a

按 2021 年绩效排名的业绩指标领域	占达标或超出要求的评级总数百分比 (省略数不适用)					百分点差异	
	2021	2020	2019	2018	2012	2020-2021	2012-2021
5. 审计	95	94	92	89	13	1	82
16. 知识与传播	89	86	85	89	34	1	55
8. 促进性别平等的业绩管理	87	91	91	88	59	-4	32
15. 能力发展	86	84	87	76	23	2	63
7. 领导力	83	87	82	80	不适用	-3	不适用
3. 战略计划中没有直接体现的与性别平等相关的可持续发展目标方案成果	83	78	69	70	不适用	5	不适用
4. 评价	82	81	67	72	36	1	46
6. 政策	80	74	81	82	40	6	40
13. 组织文化	79	73	75	76	48	6	31
1. 战略规划中与性别平等相关的可持续发展目标成果	78	75	73	66	不适用	3	不适用
2. 与性别相关的可持续发展目标成果报告	72	71	66	67	不适用	1	不适用
11. 性别平等架构	63	66	70	60	不适用	-3	不适用
17. 一致性	56	44	34	31	不适用	12	不适用
14. 能力评估	56	59	49	45	15	-3	41
9. 财务资源跟踪	41	37	47	46	22	4	19
10. 财政资源分配	38	27	27	31	7	11	31
12. 妇女平等代表性	31	26	19	17	不适用	5	不适用

^a 百分比在计算时省略了“不适用”评级。百分比与图五中的百分比略有不同。

41. **一致性(业绩指标 17)**方面取得了重大进展,增加了 12 个点。虚拟安排得以提升了对机构间活动的参与,如全系统行动计划年度会议,有来自 60 个实体的 206 人参加。

42. **政策(业绩指标 6)**方面,由于新的和新近更新的性别平等政策,达标或超出这一要求的实体增加了 6 个点。这一指标仍然至关重要,具有催化作用,而且,制定了性别平等政策的实体达到业绩指标的数量增加了一倍。

43. **妇女平等代表性(业绩指标 12)**方面增加了 5 个点,有 22 个实体(31%)达标,其中 5 个是 2021 年首次达标。

44. **组织文化(业绩指标 13)**方面增加了五个实体,使实体总数达到 56 个(79%),因而 2021 年达标。弹性工作安排提升了在线参与和远程办公情况。与此同时,提供咨询缓解了疫情造成的心理健康和隔离问题。

优势领域

45. 优势领域包括那些至少有 75%的实体达标或超出要求的业绩指标。
46. 审计(业绩指标 5)仍然是表现最好的指标，全系统合规率为 95%。
47. 知识与传播(业绩指标 16)方面略有改善，有 63 个实体公开分享性别平等知识，53 个实体积极参与机构间同业交流群。
48. 促进性别平等的业绩管理(业绩指标 8)方面的遵守率高，有 62 个实体达标，另有 15 个实体实施了表彰该领域出色工作的制度，比 2020 年多了 4 个。
49. 能力发展(业绩指标 15)方面依然强劲，妇女署培训中心提供的“我了解性别平等”课程是 50 个实体的必修课。十六个实体还在入职培训期间为高级管理人员提供了量身定制的培训。
50. 领导力(业绩指标 7)方面略有下降。高级领导层倡导为性别平等供资的工作出色，是取得成功的决定因素。
51. 评价(业绩指标 4)方面的表现继续提升，过去 5 至 8 年进行了 24 次性别平等主流化评价，其中 7 次是在 2021 年进行的。²⁰

有待改进的领域

52. 有待改进的领域包括 50%或不到 50%的实体达标或超出要求的业绩指标。
53. 能力评估(业绩指标 14)方面略有下降，有 39 个实体(56%)对工作人员能力进行了全实体评估。能力不足是制约提升业绩和领导力的主要因素之一。
54. 性别平等架构(业绩指标 11)方面略有下降，但有 14 个实体超出要求，分配了资源，支持性别平等问题协调人网络建立联系。值得注意的是，49%的性别平等股还报告，其职权范围扩大到纳入残疾、包容和种族主义，这往往削弱了对支持性别平等的关注和努力。
55. 财政资源跟踪(业绩指标 9)和分配(业绩指标 10)显示，性别平等标志和财政目标执行情况提升了，2021 年有 23 个实体提供了关于性别平等标志的指导和培训。二十八个实体报告使用了该标志，41 个实体报告制定了财务基准，分别比 2020 年多了 2 个和 10 个实体。十五个实体将该标志用于全部预算，²¹ 13 个实体将其用于具体预算来源。超出财务基准的实体从 6 个增至 10 个。

²⁰ 政治和建设和平事务部、国际原子能机构、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国人类住区规划署、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国志愿人员组织和世界卫生组织。

²¹ 非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、国际移民组织、国际贸易中心、国际电信联盟、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、妇女署、联合国资本发展基金、开发署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国社会发展研究所和联合国志愿人员组织。

B. 联合国国家工作队层面的问责：联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡

56. 本节概述在联合国国家工作队一级采用全系统行动计划性别平等记分卡编写的全面年度进度报告记录的性别平等主流化进展情况。

57. 自 2018 年采用更新记分卡和推出上述更新的全系统行动计划 2.0 以来，采用记分卡的联合国国家工作队数目大增。仅 2021 年，就有 61 个国家工作队提交了报告，而 2020 年是 38 个。其中，29 个编写了旨在与联合国可持续发展合作框架规划阶段保持一致的综合报告，32 个编写了年度进度报告。²²

58. 分析显示，行动规划与年度进度报告相结合，可加快进展，加强遵守性别平等主流化业绩指标。

2018-2021 年综合报告分析

59. 2018 至 2021 年期间，有 72 个国家工作队完成了综合报告。其中，25 个(34.7%)达到或超过了 15 项记分卡业绩要求中的 9 项或 9 项以上(60%)。各国家工作队有三项指标表现最强劲：与政府在性别平等方面开展协作和接触、与致力于性别平等的民间社会组织协作和接触以及支持性别平等的组织文化。表现最弱的指标是，要求推动实现性别均等的措施、确保分配和跟踪财政资源以及性别平等主流化方面的能力发展。

60. 2021 年编写综合报告的 29 个国家工作队的趋势与前几年趋势相似。表现最好的三个指标仍然是第 59 段至下面第 66 段所列指标。

61. **与政府协作(业绩指标 3.1)**。这是表现最好的指标，在 2021 年提交综合报告的国家工作队中，共有 89.7%(29 个中有 26 个)达标或超出要求。

62. **组织文化(业绩指标 4.2)**。共有 89.7%的国家工作队(29 个中有 26 个)达标或超出业绩要求。在工作人员调查中，各机构负责人致力于工作场所性别平等以及制定了适足的防止性剥削和性虐待措施方面得到了最一致的积极评价，而对工作与生活平衡的评价往往最不令人满意，较男性人员而言，女性人员更有可能对这个问题给出不太满意的评价高出 23%。

63. **与民间社会组织协作和接触(业绩指标 3.2)**。82.8%的联合国国家工作队(29 个中有 24 个)达标或超出了该指标要求；其中 55.2%(29 个中有 16 个)超出要求。国家工作队最有可能与民间社会协作开展促进性别平等的联合举措，而不太可能让民间社会组织参与制定合作框架。

64. 相反，表现最差、只有 6.8%至 21%的国家工作队达标或超出要求的指标包括财政资源、性别均等和实现合作框架中计划的性别平等成果。

²² 联合国国家工作队全系统行动计划综合评估拟在合作框架规划阶段进行，需要对所有业绩指标进行联合评估，并制定行动计划以改善性别平等主流化的业绩。年度进展报告旨在保持在性别平等主流化达标方面取得进展的势头，需要重新评估至少 5 项业绩指标，并编写关于行动计划执行情况的报告，作为全面评估的一部分。

65. **资源(业绩指标 6.1)**。虽然 2021 年提交综合报告的国家工作队的表现仍然不佳，但情况表明，接近标准的国家工作队比例增加，29 个中有 13 个(44.8%)国家工作队组织了关于性别平等标志的培训。2018 至 2021 年期间，有一个国家工作队首次达到并超过了性别平等方面的财政目标。

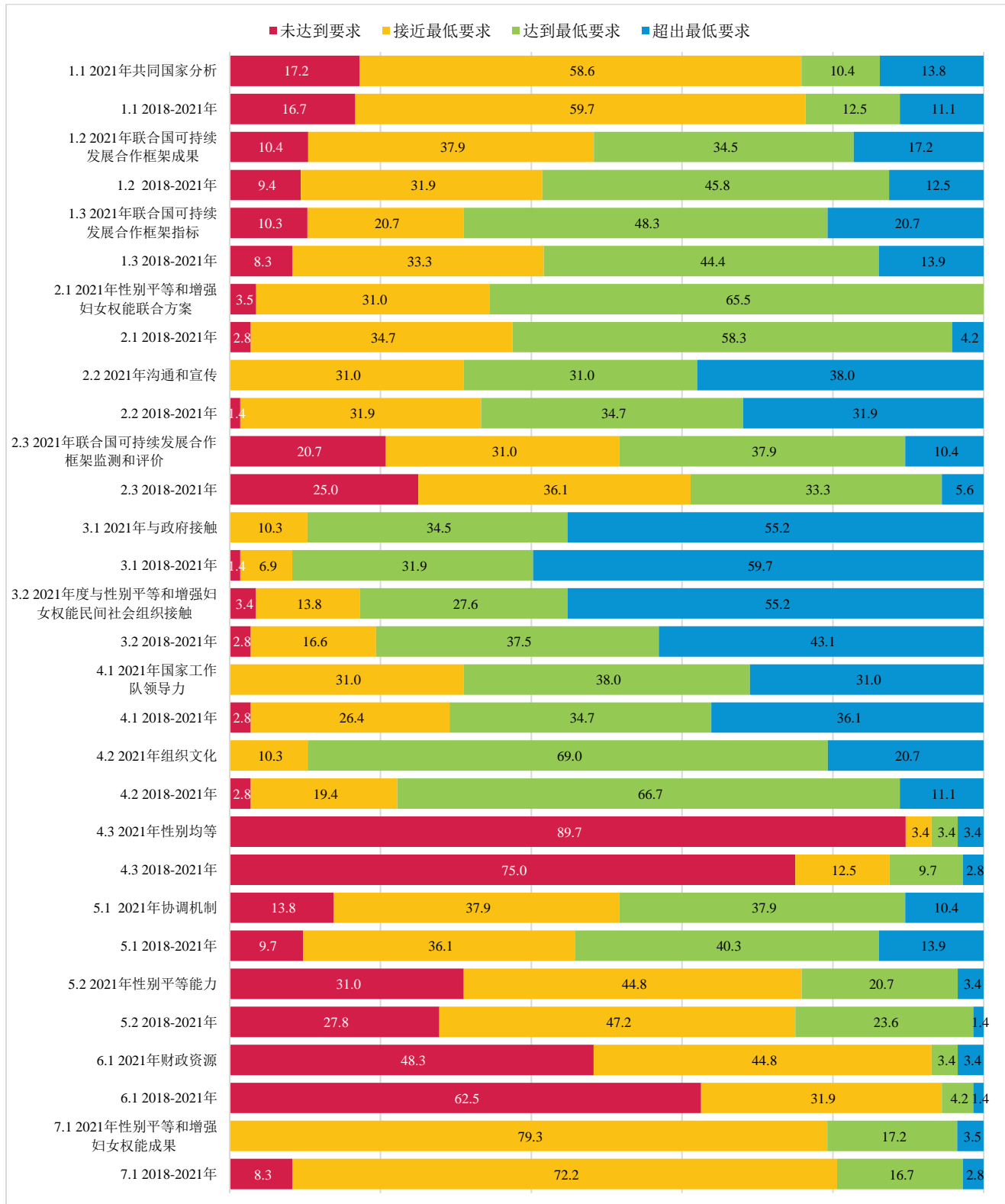
66. **性别均等(业绩指标 4.3)**。2021 年提交报告的国家工作队中，共有 89.7%(29 个中有 26 个)完全没有达到业绩要求，原因是国家工作队缺乏监测人员配置性别均等情况的机制。

67. **促进性别平等(业绩指标 7.1)**。只有 21%的国家工作队(29 个中有 6 个)报告，它们实现了或正在实现合作框架中计划的所有性别平等成果，有几个国家工作队则表示 COVID-19 大流行阻碍了实现计划成果。

68. 令人关切的是，不到四分之一的国家工作队达到了关于将性别分析纳入共同国家分析(业绩指标 1.2)并确保为性别平等主流化提供充足能力(业绩指标 5.2)的业绩要求。

图六

按业绩指标分列的 2021 年和 2018-2021 年联合国国家工作队全系统行动计划综合报告评级(占有评级百分比)



注：数字已四舍五入。所有百分比均使用未四舍五入的数字计算。

2021 年年度进度报告分析

69. 2021 年，32 个国家工作队提交了年度进度报告，更新业绩，并报告行动计划执行情况。相对于其综合报告确定的基线，15 项指标中有 14 项在达到或超出要求方面取得了进展，每项指标取得了 3% 到 28% 的进步。在 2021 年提交年度进度报告的 32 个国家工作队中，共有 15 个(46.9%)达到或超过 75% 或 75% 以上的业绩要求。

70. 2021 年，最强和最弱表现情况与以前各年度相同(见下文图七)。

71. 2021 年国家工作队报告显示，针对所有指标都采取了确保达到或超出最低标准的行动，采取行动数目最多的是确保在共同国家分析中进行性别平等分析(指标 1.1)，其次是提高性别平等主流化方面能力的行动(指标 5.2)，这两项指标的表现分别提高了 21% 和 25%。

72. 2021 年，有 5 项业绩指标又有 7 个(21%)或 7 个以上国家工作队达到或超出业绩要求。

73. 性别平等协调机制(业绩指标 5.1)方面进展最显著，通过规范和加强性别平等专题小组的领导力和业务并扩大成员资格以纳入所有联合国实体(包括非驻地实体)协调人且尽可能纳入更多高级成员，达到或超过要求的国家工作队比例增加了 28.1%。

74. 能力发展(业绩指标 5.2)方面有提升，采取措施发展联合国人员性别平等主流化能力的国家工作队比例增加了 25%。

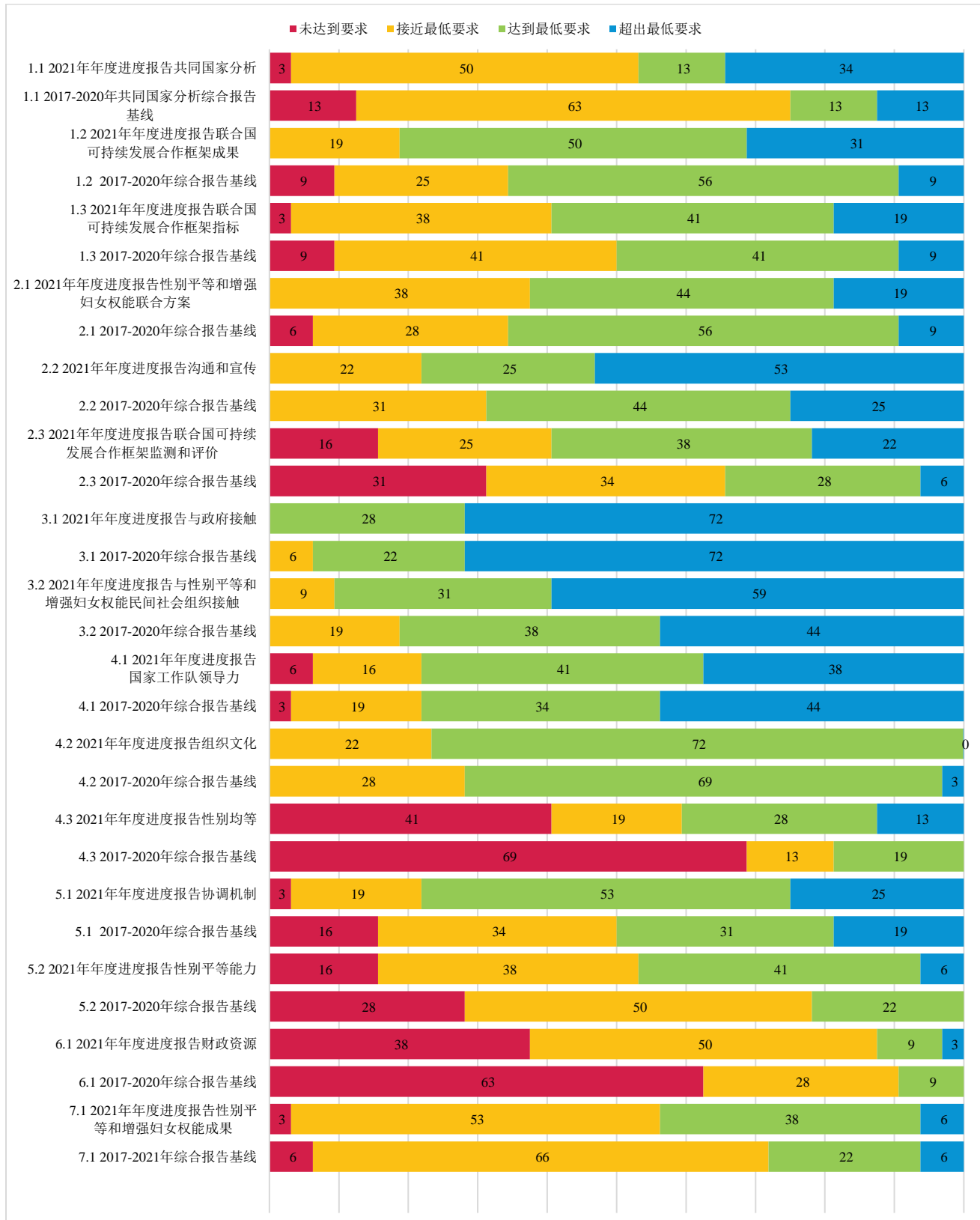
75. 监测和评价(业绩指标 2.3)方面增加了 25%，国家工作队跟踪性别平等成果的能力得到了提高，采取的做法是，共同努力，加强对性别问题有敏感认识的合作框架监测系统，并在合作框架年度报告和最终评价中纳入更有力的性别关注。

76. 共同国家分析(业绩指标 1.1)方面，又有 7 个国家工作队(21.9%)达到要求。

77. 性别均等(业绩指标 4.3)。采用监测机制和制定平权措施来确保性别均等，又促进 7 个国家工作队达到或超过了要求。

图七

2021年联合国国家工作队全系统行动计划年度报告评级与综合报告确定的基线的比较(百分比)



五. 差距和挑战

78. 2021 年，COVID-19 大流行继续给联合国系统的工作提出挑战，使性别平等及增强妇女和女孩权能方面的进展发生倒退。因此，性别平等和性别平等主流化的重要性和必要性再次受到关注，更加强调侧重于性别平等的联合方案和合作框架，并加快实施性别平等主流化问责制框架和工具。

79. 尽管有上述情况，不过《性别平等简况》表明，联合国系统虽然明显加强了重视程度，但这并未总是转化为实地成果。例如，在与疫情有关的各国决策机构中，妇女的参与度仍很低。²³

80. 支持联合国系统性别平等主流化标准的机构间协调显示，在将性别平等关切问题更有力地纳入联合国系统工作方面有巨大潜力。将这种共同标准和监测执行情况的做法扩展到方案工作，可以进一步促进联合行动，提高集体学习能力，扩大有效的应对措施，并促使对实现可持续发展目标进展情况进行综合评估。

81. 关于联合方案，性别平等虽然值得关注，但其似乎也未转化为更多资源。对联合方案的供资只有 8% 侧重于可持续发展目标 5，但其占到了联合方案总数的 38%。

82. 此外，虽然联合国各实体加强努力，将性别平等视角纳入和平和人道主义支柱的主流，但仍需作出更多努力，确保妇女和女孩的需求和优先事项得到满足，包括为此建设性别平等分析能力。

83. 在实体一级，联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划审查表明，能力评估仍有待改进的领域，有一半联合国实体未进行全实体评估来查明与性别平等有关的能力差距。一项关于性别平等架构的调查显示，49% 的答复实体注意到，根据更广泛的包容议程，各性别平等股的职权范围扩大了，但不清楚是否相应分配了更多资源。实际上，这减少了用于性别平等和主流化的资源。然而，与此同时，通过系统地适用性别平等标志，人们日益认识到财务目标和跟踪的重要性。然而，将性别平等标志推广到不同的企业管理系统，则需要大大加快步伐。

84. 在国家层面，与政府和民间社会协作仍然是业绩最强的领域。国家工作队年度记分卡报告表明，特别是在性别平等分析、性别平等主流化能力和性别平等协调机制方面，在实现最低要求方面改善明显。然而，虽然国家工作队报告记分卡的覆盖面从 2017 年至 2020 年期间的 60 个国家工作队增加到 2018 年至 2021 年期间的 72 个，但仍有 58 个国家工作队尚未实施记分卡。全面覆盖所有国家工作队仍然是一个重要要求。

85. 各实体和国家工作队在确保将性别平等视角纳入战略计划和合作框架成果的主流方面取得了良好进展。然而，仍需加快进展，确定和实现性别平等拨款和支出方面的财政目标。

²³ Azcona 等人，*The 2021 Gender Snapshot*。

86. 2021年提交综合报告的、不到五分之一的国家工作队和提交年度进度报告的、五分之一的国家工作队表示，它们实现了或正在实现合作框架中计划的性别平等成果。进一步加强国家一级的性别平等专题小组以及对性别问题有敏感认识的方案拟订能力和适用国家工作队性别平等标志的能力，可望有助于纠正这种情况。

六. 结论和建议

87. 联合国系统要继续加强努力，在全球和国家层面加快联合国系统的性别平等主流化工作，包括通过实施全系统行动计划 2.0 和联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡，以支持促进性别平等地实施可持续发展目标和 COVID-19 疫后复苏。

88. 联合国全系统行动计划和国家工作队提交的记分卡显示，越来越多地在开展性别平等主流化工作，可兹证明的是，战略计划、合作框架以及与性别平等有关的联合方案中的性别平等目标数目越来越多等。然而，要了解联合国在性别平等方面的工作及其成果，还有很多工作要做。特别是全系统行动计划，由于其成果指标和三年来的经验以及得到国家一级性别专题小组支持的记分卡，在这一历程中处于为系统提供支持的独特地位。然而，在实体和国家两级大幅提高性别平等工作方面的专门能力和资源配置及其协调是先决条件。

89. 如性别平等简况所示，可持续发展目标 5 的大多数具体目标和指标在各区域几乎没有进展，而且由于疫情的影响，前景日益糟糕。联合国系统在集体努力消除性别平等差距方面仍然不统一，而且范围小，只有部分能力可将宣传努力转化为更有力的成果业绩。这方面的证据是，对为性别平等筹措资金高级别工作队提出的执行计划及其建议采取的一致行动表明，对跟踪资源的注重提升了，但在为性别平等主流化制定适当的财政目标和资源方面进展较慢。因此，要兑现《2030 年可持续发展议程》的承诺，仍然很有必要加速落实计划。

90. 对特别是新兴领域的系统能力方面的证据所作分析表明，大多数实体中和全系统层面都缺乏对所有工作人员的全面能力评估和发展方案，这令人担忧。崇高目标与现有能力之间的差距，加上应对多重脆弱性的需求不断增加，破坏了改善联合国系统性别平等架构的协同努力。

91. 总之，要加强和加快联合国系统的性别平等主流化政策和方案，就需要全系统提供大力支持和采取有力行动提高各级绩效，特别是因为 COVID-19 大流行的影响抵消了先前进展。因此，根据本报告提出的调查结果，建议联合国系统、包括各专门机构及基金和方案考虑开展以下行动：

(a) 确保联合国所有实体采用强有力的全系统共商标准，并在各级和所有工作领域实施统一协调的性别平等主流化做法；

(b) 进一步加强支持，加快将性别平等纳入政策和方案的主流，包括支持在全球、区域和国家各级以促进性别平等的方式实施《2030 年可持续发展议程》，同时考虑到 COVID-19 大流行极大抵消了先前的性别平等成果；

(c) 通过更新和实施联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划及联合国国家工作队全系统行动计划，特别是促进性别平等的业绩管理和战略规划，继续加强性别平等主流化，并加强收集、提供和使用按性别分列的数据；

(d) 促请国家工作队全面实施记分卡，同时确保与联合国主要的重新定位框架和进程保持一致；

(e) 如我们的共同议程中强调的，促请联合国国家工作队利用全系统工具，查明并促进废除性别歧视法律，加强关于采用暂行特别措施的宣传工作，实现在各领域机构中的平等代表性；

(f) 作出持续努力，评估和监测联合国系统、其实体和外地办事处开展性别平等主流化以执行《2030年可持续发展议程》的能力，包括从资源和影响决策的定位方面分析性别平等架构；

(g) 加强联合国各实体成果管理制和成果预算编制方面的能力，促使全系统大力报告和汇总落实可持续发展目标中与性别平等有关的成果，包括对性别平等和妇女权利的财政投资；

(h) 确保联合国各实体将资源大力侧重于性别平等问题，利用其他专门特定资源和专门知识应对其他贯穿各领域的专题问题；

(i) 确保联合国所有实体将性别平等作为一项高级别成果纳入战略规划，更新和加强性别平等政策，包括在国家工作队一级建立财政资源跟踪机制和专项财政拨款，以有效加强全系统对性别平等视角在本组织工作各个方面的承诺和实施；

(j) 继续支持联合国各实体理事机构作出努力，充分关注将性别平等视角纳入各项计划和活动主流，为此提供适足资源，包括加强成果报告工作，并采取措施更好地遵守全系统行动计划 2.0 的业绩指标；

(k) 加强联合国可持续发展指导，加强将性别平等纳入编制合作框架的主流，确保有强有力的性别平等分析为此种框架提供参考，确保所有与可持续发展目标有关的成果、指标和财政分配款列出专门的性别平等成果并将性别平等纳入主流；

(l) 在整个实体层面加强统一实施性别平等标志并制定财务目标，为此在国家工作队一级和机构间集合筹资机制中采用 UN-Info；

(m) 增加对性别平等和性别平等主流化方面的能力发展的投资，特别注意加强性别平等分析和收集按性别分列的数据，将性别平等考虑因素充分纳入新出现的关键领域，特别注重加强对最弱势群体进行有针对性的性别平等分析；

(n) 加强制定战略规划和合作框架的能力，支持相关监测和评价工作；

(o) 继续加强联合国系统的协作和协调，确保有系统地将性别平等纳入发展、和平与安全、人权及人道主义行动的主流；

(p) 在人道主义、和平与安全和发展领域加强对性别平等行动的协调和问责，以落实承诺，明确作用和责任，并在企业和国家层面协调三重纽带进程中的性别平等主流化工作；

(q) 使全球性别平等加速计划和平等一代行动联盟的问责制框架衡量标准与《2030年可持续发展议程》保持一致。
