

审查联合国全系统性别平等  
和增强妇女权能行动计划

撰写人

上冈惠子

艾琳·A. 克罗宁

联合检查组

2019年，日内瓦



联合国



审查联合国全系统性别平等  
和增强妇女权能行动计划

撰写人

上冈惠子

艾琳·A. 克罗宁

联合检查组



联合国  
2019年，日内瓦



## 执行摘要

### 审查联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划

JIU/REP/2019/2

联合国大会第 67/226 号决议请联合检查组(联检组)对作为业绩监测和问责工具的《全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》的效力、增值和影响进行一次全系统评价,在得到充分落实后将评价结果提交大会。本报告涵盖始于 2012 年、止于 2017 年 12 月的《全系统行动计划》第一执行阶段。报告的主要目标是:(a) 向大会提供对《行动计划》作为全系统业绩监测和问责框架的评估;(b) 审查整个联合国系统执行该行动计划的进程和程序;(c) 分享良好做法和经验教训。本审查于 2018 年 7 月至 2019 年 3 月进行。数据收集过程得到了 28 个联检组参与组织(对应 55 个《全系统行动计划》报告实体)的支持,这些组织通过组织问卷、访谈、在线调查和重点小组积极参与。

### 什么是《全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》?

《全系统行动计划》将 2006 年联合国系统行政首长协调理事会(首协会)核可的联合国全系统性别平等和增强妇女权能政策中的战略纳入一个框架,用于联合国系统各组织。这一《行动计划》在 2012 年得到经济及社会理事会的欢迎。

《全系统行动计划》旨在作为一个问责和业绩监测框架,衡量、监测和推动在实现一套共同标准方面取得的进展,以追求和坚持在联合国系统内实现性别平等和增强妇女权能。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)根据其任务规定,一直是协调和促进《行动计划》的设计、制定和执行工作的牵头机构。

《全系统行动计划》框架包括围绕六个战略领域(问责、成果管理、监督、人力和财政资源、能力,以及一致性、知识和信息管理)的 15 个业绩指标。到 2017 年底,有 66 个报告实体(其中 32 个是联合国秘书处各部、厅和区域委员会)根据妇女署发布的技术说明中规定的要求,每年提供评级。

### 问责框架

在本报告中,检查专员审查了各级问责制。在联合国系统一级,他们分析了首协会的作用,特别侧重于首协会如何对实施该政策的行动计划采取后续行动。还研究了通过经济及社会理事会运作的报告《行动计划》执行情况的主要全系统机制。关于单个报告实体,审查了各自理事机构以及领导层和执行管理层的作用,以及用于确保各级管理人员和工作人员执行《行动计划》的进程和程序。

### 主要调查结果和结论

在第一执行阶段期间,已经证明了《行动计划》是跟踪全系统进展的有效框架,也是推动大多数参与实体将性别观点纳入主流的有益基准和催化剂。鉴于所

投入的资源，联合国系统各组织通过执行该方案取得了相当大的进展。各报告实体几乎一致同意，《行动计划》是在性别平等主流化方面取得进展的催化剂。在《行动计划》通过之前就已经高度重视性别平等问题的实体承认，该方案补充了已经存在的举措，推动进一步制度化，有助于确定有待改进的剩余领域，并为解决这些问题产生了内部支持。在方案开始时表现不佳的实体认为，《行动计划》为它们提供了一个基准，帮助它们制定和达到最低标准。

检查专员注意到，各报告实体对妇女署协调和促进《全系统行动计划》的工作持积极看法。妇女署成功地利用一个共同的框架，将联合国系统各组织的重点放在性别平等和增强妇女权能上。妇女署利用现有的机构间网络，支持该框架的制定和实施。检查专员认为这一努力是全系统的成就，因为大多数报告实体广泛参与，首先通过协商和试点，然后通过本报告中所述措施，确保该方案取得成功。

关于评估通过该框架取得改进的程度，已将业绩指标评级汇总成全系统的进展情况，反映在联合国秘书长提交经济及社会理事会的关于将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案主流化的报告中。在第一执行阶段(2012-2017年)，与用作基线的数字相比，达到或超过所有业绩指标要求的实体的总百分比增加了一倍以上，从31%增加到65%。在评级提高方面，最高的业绩是在监督领域。然而，在人力和财政资源领域取得的进展有限，表现最差的指标属于这一领域，即关于性别架构和均等以及资源分配和跟踪的指标。这一战略领域可被视为报告实体对性别平等主流化最明显的承诺，因为它与实体的资源承诺直接相关。

实施的措施、制定的政策和遵循的做法足以表明，大多数报告实体都认真对待了质量保证问题。然而，在考虑可信度时，《全系统行动计划》以自我评估和自我报告为基础这一事实很重要，报告务必不能仅仅是一项官僚工作，而是要反映每个报告实体的真实情况，从而反映整个系统的真实情况。检查专员在本报告中提出了一项建议，即定期对现有的质量保证机制进行检查，以保持目前的状况，并在必要时推动改进(建议1)。

《行动计划》的关键目的之一，是提高联合国系统以系统和更加协调的方式对其在性别平等和增强妇女权能方面的工作负责的能力。事实上，首协会成员选择问责制作为支持2006年政策的第一个主要战略领域。首协会认可该框架为一项行动计划，这为领导层执行该政策提供了强有力的全系统承诺。本审查表明，这种认可被视为《行动计划》成功的基石，应当加以落实。建议对《全系统行动计划》的第二个版本(2.0)重新做出承诺(建议2)。

《行动计划》框架为系统和统一地监测全系统性别平等主流化的进展情况，提供了一个真正独特的精心制定的业绩指标框架模式。检查专员认为，存在改进目前报告机制并提高透明度的机会，途径是重新调整提交经济及社会理事会的报告中促进全系统性别平等主流化问责制的部分，以便为单个报告实体提供汇总和分类数字，并在必要时附上分析具体情况的说明(建议3)。

在联合国系统各组织中，理事机构的一些成员对与性别平等有关的问题表现出极大的兴趣，尽管此种情况因具体组织的任务而各不相同。具体就《全系统行动计划》而言，各理事机构以不同方式对其采取了行动。因此，理事机构被告知与《行动计划》有关的成就的方式有很大差异。建议4旨在促进理事机构在审查《行动计划》遵守情况并指示行政首长在认为必要时采取纠正行动方面的作用。

妇女署在履行其任务时，面临以下挑战，即将各组织内部的纵向问责制与整个联合国系统的横向问责制相结合，以促进对性别平等和增强妇女权能工作的整体意识。妇女署负责协调和促进《行动计划》的执行，向报告实体提供指导和反馈，并报告全系统在实现性别平等和增强妇女权能方面的进展。

行动计划的报告旨在成为参与实体的一个重复过程，并遵循一个年度周期，它涉及实体指定的协调人，以及业务所有人。在周期的不同阶段存在与妇女署的互动。为结束这一循环，副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任每年向每一报告实体的执行管理层发出一封信函，其中分析取得的进展，与组群进行比较，并提出实现与各项指标有关的预期成果所需的改进建议。年度信函的一个重要附加值，是提高了《行动计划》在高级管理层的能见度，并加强了报告实体内的两性平等架构和协调中心。作为一种激励措施，该信函将执行《行动计划》的责任与该机构的领导层明确联系起来。在这方面，检查专员认为，应通过邀请实体的领导层和执行管理层对提出的挑战作出回应，并鼓励领导层与理事机构分享该信函，将该信函更正式地纳入执行进程，并用于加强问责制和透明度。

在《全系统行动计划》的第一执行阶段，已经奠定了基础，并搭建了一个积极的网络。随着框架进入巩固和成熟阶段，已经通过纳入几个涵盖成果和领导能力的新指标、加强一些以前的指标以及将以前的一个指标一分为二(妇女的平等代表性和性别架构)，对《全系统行动计划》进行了更新。框架的第二版本将包括额外的质量保证机制、来自领导层和执行管理层的新的支持、理事机构的监督和对各实体在性别平等主流化方面的进展进行独立评估(建议 5)。2018 年，推出了《全系统行动计划》的更新版本(2.0)以及联合国国家工作队性别平等记分卡，作为补充问责框架。检查专员认为，应在机构和全系统两个层面保持实现《全系统行动计划》2.0 各项目标的承诺和动力，以进一步加强性别平等和增强妇女权能方面的可信基准和问责制。

## 建议

问责框架的各项要素既存在于全系统层面，也存在于单个组织层面。本报告载有五项目旨在实现进一步改进的建议，其中一项针对首协会成员，一项针对副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任，两项针对联合国系统各组织的行政首长，一项针对各组织的立法和理事机构。

请联合国大会核可本报告所载各项建议，作为推动有效执行《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》和加强联合国系统在性别平等主流化、性别平等和增强妇女权能方面问责制的手段。

### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长应定期严格评估其组织内现有的质量保证机制，以确保根据联合国促进性别平等和增强妇女权能署发布的技术说明，按照《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》规定的指标进行的评级是准确的，并确保这种评级得到证据的适当支持。

### 建议 2

在 2020 年底之前，联合国系统行政首长协调理事会成员应在理事会现有机制内进行协调，对《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》第一阶段实施后取得的成果进行全面审查，并为核可 2018 年修订的框架提供论坛。

#### 建议 3

从下一个报告周期开始，副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任应扩大联合国秘书长向经济及社会理事会提交的关于《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》的报告内容，并说明各报告实体取得的进展、成功的驱动因素和各实体面临的挑战。

#### 建议 4

联合国系统各组织的立法和理事机构应审查妇女署每年给执行管理层的信函，同时说明为了更好地遵守《全系统行动计划》中的指标，行政首长设想采取的战略和措施，以及这些战略和措施对性别平等和增强妇女权能的预期贡献。

#### 建议 5

在《全系统行动计划》2.0 完成之前，联合国系统各组织的行政首长应确保对实现性别平等主流化的有效进展进行独立评估，以酌情利用《行动计划》作为基准，促进本组织内的性别平等和增强妇女权能。



## 目录

章次	页次
执行摘要.....	iii
缩略语.....	viii
一. 导言.....	1
A. 目的、范围和方法.....	1
B. 背景.....	2
二. 《全系统行动计划》框架.....	3
A. 《行动计划》落实了全系统性别平等主流化政策.....	3
B. 报告在联合国系统一级就《行动计划》指标取得的进展.....	4
C. 执行《行动计划》的有利因素.....	7
D. 实施《行动计划》的过程和程序.....	8
E. 增强质量保证, 提高可信度.....	10
三. 作为业绩监测和问责框架的《全系统行动计划》.....	11
A. 联合国系统行政首长协调理事会.....	11
B. 经济及社会理事会.....	12
C. 报告实体.....	13
四. 妇女署的协调和促进作用.....	16
A. 全系统协调.....	16
B. 促进《行动计划》的实施.....	17
C. 妇女署给执行管理层的年度信函.....	20
五. 结论.....	20
附件	
一(a). 《全系统行动计划》框架.....	23
一(b). 《全系统行动计划》(2012-2017 年)中所列指标在联合国系统一级的 进展情况(百分比).....	24
二. 《全系统行动计划》报告实体(2017 年).....	27
三. 按业绩指标分列的执行《全系统行动计划》的有利因素和良好做法.....	29
四. 关于理事机构、领导层和执行管理层的信息.....	34
五. 关于人力和财政资源的信息.....	39
六. 审查方法.....	41
七. 各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览.....	43

## 缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
人权高专办	人权事务高级专员办事处
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
全系统行动计划	联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

## 一. 导言

1. 联合国大会第 67/226 号决议请联合检查组(联检组)对作为业绩监测和问责工具的《全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》<sup>1</sup> 的效力、增值和影响进行一次全系统评价,在得到充分落实后将评价结果提交大会。联检组将本次审查纳入其 2018 年工作方案。本审查涵盖始于 2012 年、止于 2017 年 12 月的《全系统行动计划》第一执行阶段。

### A. 目的、范围和方法

2. 本审查的主要目的是:(a) 向联合国大会提供对作为全系统业绩监测和问责框架的《行动计划》的评估(第二章和第三章);(b) 审查整个联合国系统实施该《行动计划》的进程和程序(第二章和第四章);和(c) 分享良好做法和经验教训,以支持《行动计划》的未来版本。这些目的是在与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和其他利益攸关方讨论后确定的。

3. 由于《行动计划》最初侧重于体制安排和进程,所以将性别平等发展方案的结果排除在本次审查的范围之外。本次审查也不包括评价每个报告实体通过其政策、行动计划和其他内部措施在实现性别平等和增强妇女权能方面取得的进展,仅在参与和执行《行动计划》的背景下提及它们。《行动计划》框架是通过联合国各实体之间的协商设计的,得到了联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的认可和经济社会理事会的欢迎。因此,检查专员不评估框架的技术方面或其业绩指标的相关性。

4. 联检组的审查在《行动计划》第一执行阶段(2012 年至 2017 年)结束时进行,特别强调有 66 个报告实体参加的最后一年。根据联检组的任务规定,审查侧重于 28 个联检组参与组织(对应 55 个《全系统行动计划》报告实体,如附件二和附件七所示,其中 32 个属于联合国秘书处,10 个是基金和方案,13 个是专门机构)。尽管有 11 个报告实体不属于联检组的职权范围,但邀请了这些实体参加针对《行动计划》所有协调人的调查。附件六介绍了编写本报告时遵循的评价方法。

5. 《全系统行动计划》基于的是每个报告实体对其自身业绩的自我评估。这种类型的报告有一种固有的偏向,联检组通过尽可能对数据源和数据收集方法进行三角互证来减轻这种偏向。本报告中介绍的业绩水平是向经济社会理事会报告的或妇女署向检查专员提供的业绩水平。根据关于《全系统行动计划》的第一次进度报告<sup>2</sup> 中引用的保密协议,即以汇总形式提出调查结果,本报告不披露任何单个实体的业绩指标数据。

<sup>1</sup> 在联合国系统和各种性别问题网络中,《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》被称为《全系统行动计划》。

<sup>2</sup> E/2013/71。

6. 征求了参与组织对报告草稿的意见，并在报告定稿时考虑到这些意见。根据《联检组章程》第十一条第 2 款，本报告在定稿前经过各检查专员协商，以集思广益，检查所作的结论和建议。

7. 报告载有五项建议，其中一项针对首协会成员，一项针对副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任，两项针对联合国系统各组织的行政首长，一项针对各组织的立法和理事机构。为了便于处理本报告及其执行其建议和监测执行情况，附件七载有一份表格，列出了与每个组织相关的建议，并具体说明这些建议是针对立法和理事机构，还是针对该组织的行政首长。在提出正式建议的同时，还提出了非正式建议，它们是对执行管理层的补充建议。

8. 检查专员对所有协助编写本报告的人表示感谢，特别是那些参加访谈、回答问卷和参加联检组调查和重点小组并乐于分享其知识和专长的人。检查专员还赞赏地确认妇女署和报告实体在审查过程中提供的透明度和支持。

## B. 背景

9. 自《联合国宪章》通过以来，性别平等一直处于联合国价值观的核心地位。<sup>3</sup> 一些国际公约和得到联合国大会决议认可的妇女问题世界会议的宣言，在全球议程中促进了两性平等和提高妇女地位的事业。<sup>4</sup> 2000 年通过的千年发展目标与促进妇女权利相关联；目标 3 特别呼吁促进性别平等，目标 5 涉及改善孕产妇健康。《2030 年可持续发展议程》的核心是“不让一个人掉队”和“首先帮助落在最后面的人”的概念，这些概念以人权和性别平等原则为基础。在可持续发展目标 5 侧重于性别平等和增强妇女权能的同时，《2030 年议程》旨在将这些概念纳入所有可持续发展目标。

10. 作为 1995 年通过的《北京宣言和行动纲要》的一部分，国际社会制定了将性别观点纳入主流的战略。经济及社会理事会进一步界定了这一概念，阐述了联合国系统内性别观点的原则，并要求建立一个全系统问责机制。将性别观点纳入主流被描述为评估所有领域和所有级别的任何计划行动，包括立法、政策或方案对妇女和男子的影响的过程。将性别观点纳入主流是一项战略，旨在使妇女和男子的关切和经历成为设计、执行、监测和评价所有政治、经济和社会领域政策和方案的一个组成部分，以便妇女和男子平等受益，不平等不会永久存在。最终目标是实现性别平等。<sup>5</sup>

11. 应经社理事会的要求，首协会在 2006 年核可了联合国全系统性别平等和增强妇女权能政策：注重结果和影响，并强调需要制定一项行动计划，具体规定遵循政策声明执行该战略所有六个主要要素所需采取的行动。<sup>6</sup>

<sup>3</sup> 《联合国宪章》的一项基本原则是“男女权利平等”。

<sup>4</sup> 见《世界人权宣言》(1948 年)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979 年)、《消除对妇女的暴力行为宣言》(1993 年)。另见 1975 年在墨西哥城、1980 年在哥本哈根、1985 年在内罗毕和 1995 年在北京举行的妇女问题世界会议发表的宣言。

<sup>5</sup> 见经济及社会理事会第 1997/2 号决议：商定结论。

<sup>6</sup> 见 CEB/2006/2 和 Corr.1, 第 71-74 段和附件 1。

12. 妇女署成立后，<sup>7</sup> 根据其协调任务，通过一个包容性协商进程，率先制定了这样的一项行动计划，该进程涉及与联合国系统各组织进行协商，随后是试点执行阶段。在得到方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会的批准后，<sup>8</sup> 首协会于 2012 年 4 月批准了《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》，将 2017 年定为联合国系统应达到《行动计划》所载 15 项业绩指标的日期。经济及社会理事会第 2012/24 号决议欢迎制定《行动计划》，将其作为应得到联合国系统全面实施问责框架，并呼吁联合国系统积极参与这一框架的推出。经社理事会连续几年重申这一呼吁。<sup>9</sup> 联合国大会还在其关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 67/226 号决议中欢迎该行动计划。

13. 必须指出，《行动计划》是为联合国系统各组织建立全面问责框架以执行首协会所述政策最初设想的机制之一。在第一执行阶段，《行动计划》侧重于整体进程和单个实体内的体制安排，而 2008 年制定的联合国国家工作队记分卡和业绩指标，则侧重于联合国国家工作队内部的联合进程和安排。

14. 第二代《全系统行动计划》(2.0)通过联合国系统各实体的广泛协商而制定，并于 2018 年推出。该框架得到更新和扩大，以便与《2030 年可持续发展议程》保持一致。虽然《行动计划》第一执行阶段侧重于性别平等主流化，但第二阶段旨在侧重于成果，包括监测与关于性别平等的可持续发展目标有关的活动和成果。《全系统行动计划》2.0 包括的业绩指标侧重于联合国系统各组织对国家和规范层面发展成果的贡献。联合国国家工作队性别平等全系统行动计划记分卡对其进行了补充。经济及社会理事会第 2017/9 号决议呼吁通过启动和实施更新的《全系统行动计划》和联合国国家工作队记分卡，将性别观点充分有效地纳入联合国系统的主流，与《2030 年可持续发展议程》保持一致。

## 二. 《全系统行动计划》框架

### A. 《行动计划》落实了全系统性别平等主流化政策

15. 《全系统行动计划》将首协会 2006 年核可的政策落实为用于联合国系统各组织的一个综合框架。该框架旨在作为联合国系统内的一个“全系统问责框架，目的是衡量、监测和推动落实一套为实现性别平等和增强妇女权能所追求和坚持的共同标准”。<sup>10</sup> 《行动计划》遵循了将性别观点纳入主流的整体办法，通过政策中的六个战略领域来实现，即问责、成果管理、监督、人力和财政资源、能力，以及一致性、知识和信息管理(见附件一(a))。《行动计划》被认为是一项重要的发展，因为在联合国系统内将性别观点纳入主流方面的进展缓慢。值得注意的是，针对经济及社会理事会 1997 年提出的要求，花费了几年时间才建立了一个全系统政策和问责机制。

<sup>7</sup> 联合国大会第 64/289 号决议。

<sup>8</sup> 见 CEB/2012/3 和 CEB/2012/4。

<sup>9</sup> 见经济及社会理事会第 2012/24、第 2015/12 号和第 2016/2 号决议。

<sup>10</sup> 妇女署，“联合国全系统行动计划：在整个联合国系统内改善性别平等和增强妇女权能的计划”，2014 年。

16. 首协会核可的政策指出，“尽管联合国各实体有具体的任务，但整个系统必须加强在促进性别平等和增强妇女权能方面的共同目标和一致的工作方法”。<sup>11</sup>

《行动计划》旨在为全系统业绩监测提供一个共同框架，该框架基于一套共同的业绩指标，并附有业务准则，以确保协调一致的执行。在整个联合国系统，要求参与实体每年就这些指标提出报告。《行动计划》可被视为系统内各组织共同努力实现一致和共同目标的良好范例，且它与联合国改革的当前背景保持了一致。<sup>12</sup>正如联合国秘书长在其关于重新定位联合国发展系统的报告(A/72/684-E/2018/7)中所概述的那样，落实《2030年议程》意味着需要加快全系统的协调一致、联合行动和“全系统”专门知识。

17. 《行动计划》的全系统涵盖范围体现在它所包含的报告实体的数目上。2012年该方案启动时，55个实体提交了信息和评级。到2017年，这一数目增加到66个实体。几乎一半的报告实体是联合国秘书处各部门、办事处和区域委员会。

## B. 报告在联合国系统一级就《行动计划》指标取得的进展

18. 各报告实体在加入《行动计划》时，处于执行与性别平等问题相关的政策、活动和方案的不同阶段。除了达到技术说明中规定的对所有业绩指标的要求这一目标之外，妇女署在对联检组调查问卷的答复中表示，参与这一全系统举措的联合国各组织的共同成功愿景是：(a) 加强根据《北京宣言和行动纲要》促进性别平等和增强妇女权能的概念模型；(b) 加强整个联合国系统对这些事项的问责和业绩监测。

19. 各实体几乎一致认为，《全系统行动计划》有助于推进关于性别平等主流化的对话。然而，它们对《行动计划》如何促进进展的评估有所不同。那些在方案开始时表现不佳的实体认为，它为它们提供了一个基准，制定了最低标准(如国际电信联盟(国际电联)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和世界知识产权组织(知识产权组织))。那些在《行动计划》通过之前就已经高度重视性别问题的实体承认，该方案补充了现有的举措，并有助于进一步制度化。它还帮助查明了有待改进的其余领域，并为解决这些问题产生了内部支持(如国际劳工组织(劳工组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿基会))。

20. 框架的每个战略领域都得到两三个指标的支持，这些指标对照具体要素，衡量报告实体的业绩(见附件一(a))。为确保承诺执行这些指标，《行动计划》中的所有指标都参照了联合国大会或经济及社会理事会在其决议中核准的现有任务规定。<sup>13</sup>与每个指标相关的业绩水平是用评估达到各种要求情况的五个评级来衡

<sup>11</sup> 见 CEB/2006/2。

<sup>12</sup> 见 A/72/124-E/2018/3。

<sup>13</sup> 见妇女署，“执行首协会关于性别平等和增强妇女权能政策的联合国全系统行动计划业绩指标和技术说明”，2016年12月。

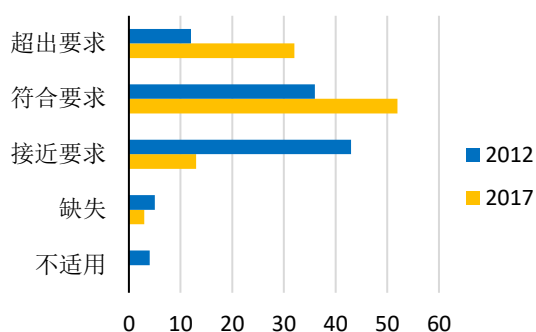
量的，<sup>14</sup> 其中“符合要求”为实体的业绩设定了最低标准。如上所述，评级是由报告实体根据自我评估进行的。

21. 联合国秘书长报告了联合国系统作为一个整体的评级进展情况。在第一执行阶段(2012-2017 年)，与用作基线的数字相比，就所有业绩指标而言，“达到”或“超过要求”的实体的总百分比增加了一倍多，从 2012 年的 31% 增加到 2017 年的 65%。<sup>15</sup> 联检组编制的以下六个数字说明了每一战略领域内评级取得的进展。相应的指标已经汇总，代表每个领域的单一评级。在这一框架内，检查专员希望指出，所有指标都得到平等对待，没有优先次序或加权。附件一(b)介绍了在每项业绩指标下取得的进展，以更精确地描述取得的成果。

图一

在领域 1: 加强问责制(业绩指标 1: 政策和计划; 绩效指标 2: 促进性别平等的业绩管理)的业绩指标总体评级  
(百分比)

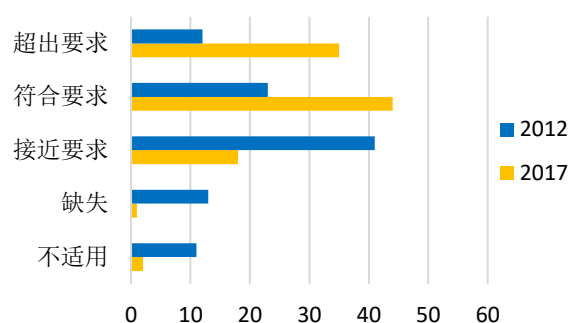
这些指标侧重于性别平等政策及其与全组织战略文件和政策相一致的执行计划。大多数报告实体都更新或制定了性别平等政策和行动计划，它们往往提到《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》。促进性别平等的管理推动将性别平等和增强妇女权能纳入各组织的核心价值观和能力。



图二

在领域 2: 加强成果管理制(业绩指标 3: 战略规划; 业绩指标 4: 报告和数据分析)的业绩指标总体评级  
(百分比)

这些指标促进将性别分析纳入组织的战略规划以及主要国家方案文件。这种纳入成果框架的做法应支持与性别平等有关的战略决策，以及在国家一级与会员国合作取得成果的方法。具有强大成果管理文化的报告实体在这一领域表现良好。



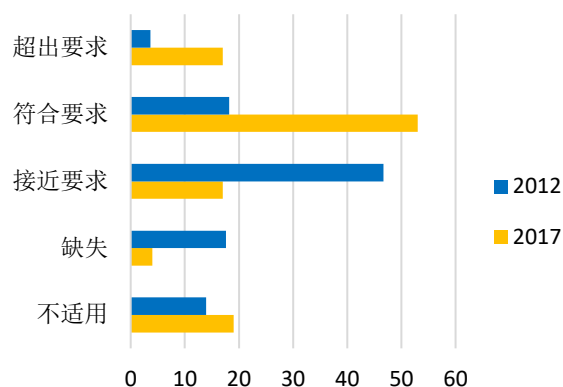
<sup>14</sup> 即“超出要求”、“符合要求”、“接近要求”、“缺失”和“不适用”。

<sup>15</sup> 见 E/2018/53, 第 10-11 段。

图三

在领域 3: 建立监督(业绩指标 5: 评价; 业绩指标 6: 促进性别平等的审计; 业绩指标 7: 方案审查)的业绩指标总体评级(百分比)

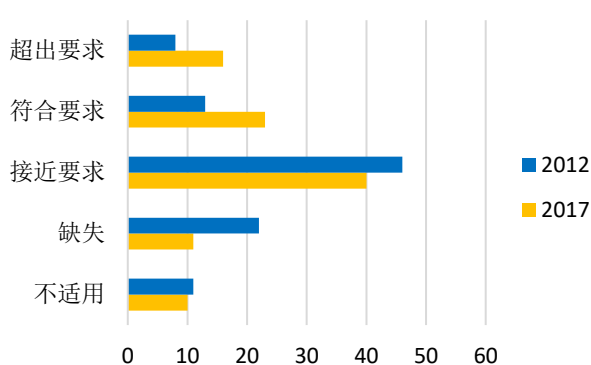
这些指标跟踪在监测、评价和审计方面制定共同标准和基准的情况。外部和内部方案评价、性别平等审计和同行审评是设想的一些工具。在这一战略领域的改善是由于联合国评价小组和联合国系统各组织内部审计处代表等全系统专业机构间网络的参与。第三个指标促进了方案核准过程中的性别平等观点, 可与关于成果管理制的领域 2 相联系。



图四

在领域 4: 分配足够的人力和财政资源(业绩指标 8: 资源跟踪; 业绩指标 9: 资源分配; 业绩指标 10: 性别架构和均等; 业绩指标 11: 组织文化)的业绩指标总体评级(百分比)

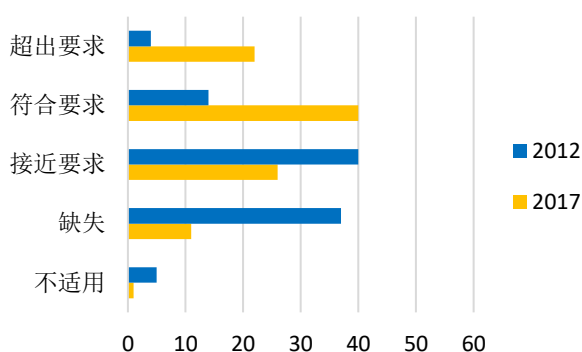
这些指标旨在评估分配给实施性别平等主流化的人力和财政资源。这方面的趋势不太乐观。报告实体不得不兼顾多个优先事项, 且经常无法为性别平等和增强妇女权能分配足够的资源。财政紧张和运作方式对性别架构和性别均等具有负面影响。关于组织文化的业绩指标涉及执行促进有利于实现性别平等的工作环境的政策。



图五

在领域 5: 发展和加强能力(业绩指标 12: 能力评估; 业绩指标 13: 能力发展)的业绩指标总体评级(百分比)

这些指标旨在评估包括高级别工作人员在内的工作人员能力的发展和加强, 以及在性别分析方面的胜任程度, 这被视为将性别观点成功纳入政策和方案主流的重要资产。性别平等或性别平等问题协调人与工作人员发展和学习干事之间的伙伴关系有助于取得进展, 特别是通过培训。

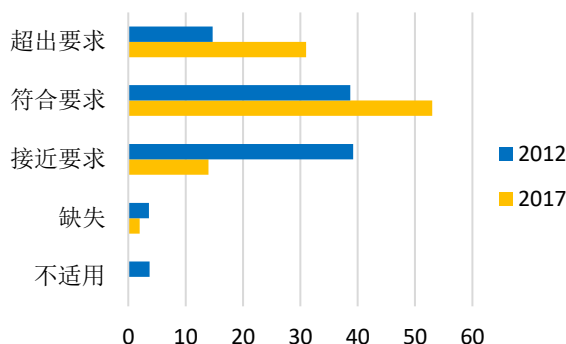




图六

在领域 6: 确保一致性、知识和信息管理(业绩指标 14: 知识的生成和交流; 业绩指标 15: 一致性)的业绩指标总体评分  
(百分比)

这些指标旨在解决联合国系统如何在促进性别平等和增强妇女权能方面加强共同的目标和一致的工作方法, 同时铭记各自的具体任务。认为这些指标对将行动计划与国家一级的方案联系起来以便会员国能够与一致的联合国小组互动十分重要。



22. 报告实体的任务、运作模式和范围多种多样, 给执行《行动计划》带来了若干挑战。有几个实体对一些指标的相关性和适用性表示质疑。检查专员认为, 在所有战略领域, “缺失”信息都明显减少, 这表明报告实体已经建立了收集报告所需数据的内部机制。同样, “不适用”评级的下降表明, 与妇女署的互动有助于通过澄清指标下的要求及其相关性来增加各实体的自主权。《行动计划》协调人还提到了在其组织内和全系统协调人网络内发起的对话, 可以解释这一积极趋势。

23. 为了克服各种挑战, 报告实体还受益于妇女署在实施框架及其指标方面采取的灵活方法, 许多协调人对此表示赞赏。例如, 对负有技术任务的机构(国际原子能机构(原子能机构)、国际民用航空组织(民航组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电联、工发组织、世界旅游组织(世旅组织)、万国邮政联盟(万国邮联)、知识产权组织和世界气象组织(气象组织)), 提出将实现预期目标的最后期限(2019 年)推迟两年。具有管理和行政支助职能的联合国秘书处各部门的特点也得到了承认, 并在某些情况下得到考虑。然而, 据联合国秘书处称, 还有一些悬而未决的问题。妇女署和各报告实体之间正在进行的对话, 应有助于解决专题和实体的具体指标, 并确保所有实体都能根据其任务规定提交报告。

### C. 执行《行动计划》的有利因素

24. 联合国系统的性别问题专家承认, 执行管理人员有责任就《行动计划》采取行动并创造有利环境, 这在确保有效执行组织政策中与性别平等有关的内容方面, 是一个关键因素。同样, 接受采访和调查的《行动计划》协调人和性别问题专家强调, 除了对指标的良好评级之外, 在性别平等主流化方面取得进展还需要支持性和扶持性的环境, 因为认识不会自动转化为深入和可持续的组织文化的变化。妇女署对 2012-2016 年期间的进展驱动因素进行了分析。<sup>16</sup> 下文图七显示了妇女署确定的、各实体在本次审查中提到的有效执行《行动计划》的有利因素。附件三进一步描述了导致业绩改善的具体指标的扶持因素和良好做法。检查专员鼓励执行管理层评估其报告实体中是否存在有利因素, 以及如何复制良好做法。

<sup>16</sup> 妇女署, “《全系统行动计划》2012-2016 年进展的驱动因素”。

图七  
执行《全系统行动计划》(2012-2017年)的有利因素

<p><b>框架设计和指导</b></p> <p>根据协商过程和不断变化的需求设计的框架</p> <p>全系统专业网络的参与和支持</p> <p><b>治理和领导</b></p> <p>理事机构、会员国和捐助界给予的支持和施加的压力</p> <p>高级领导层和执行管理层的支持</p> <p><b>体制措施</b></p> <p>嵌入全组织成果框架的行动计划的目标和指标</p> <p>建立性别平等股和协调人系统</p> <p>业务所有人在报告过程中的角色和责任的正规化</p> <p>清晰的内部报告机制</p> <p>为实现目标的活动分配足够的资源</p> <p>性别政策或组织政策中与性别平等有关的内容伴有明确的行动计划</p>
--

资料来源：联检组根据对组织调查问卷的答复和通过访谈提供的信息编写。

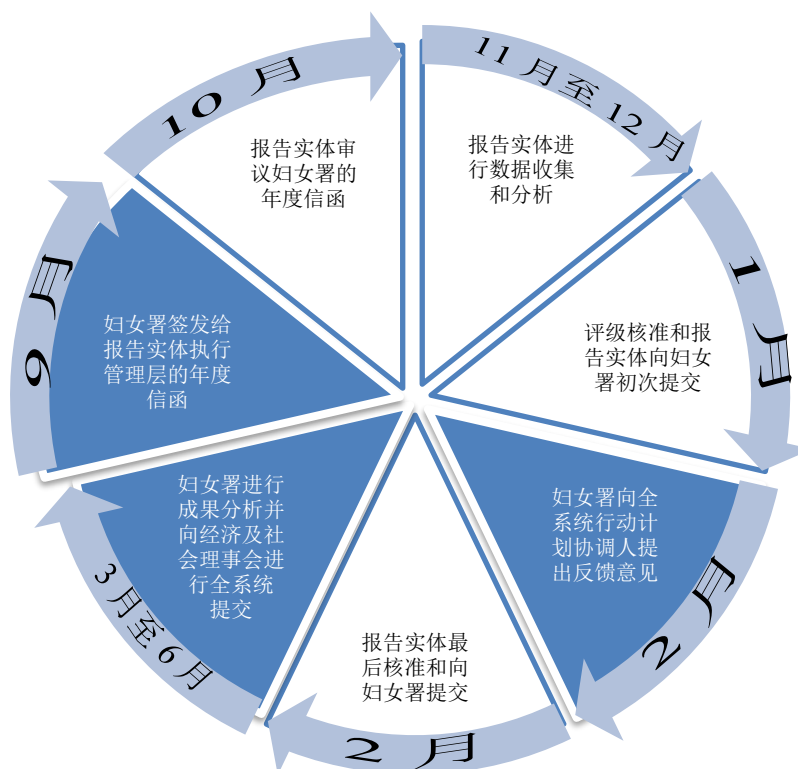
25. 《全系统行动计划》的指标可能无法反映报告实体内性别平等主流化和平等方面的所有成就，因为一些实体(如儿童基金会和联合国日内瓦办事处)发现，框架指标没有充分记录它们自己的进展和举措。除了业绩指标评级方面取得的进展外，本次审查还强调了与报告实体参与《行动计划》相关的其他内部效益。首先，对性别相关事项的认识普遍提高，对性别问题的关注已超出主要的性别平等股(如果存在的话)，而扩大到要求其为年度报告提供投入的一系列内部利益攸关方。《行动计划》有助于促进不同业务单位之间的对话，其中一些业务单位过去可能没有直接的沟通渠道。一位行动计划协调人表示：“该方案为‘解除我们工作的孤立’提供了一个机会。”其次，除了指定一名专门的协调人，负责协调关于行动计划的报告外，一些组织处理性别平等主流化的能力有所提高，有时是显著提高。毒品和犯罪问题办公室创建了一个全球性别平等问题方案，由一个专门的性别平等问题小组提供支持。国际电联任命了一名高级性别平等事务干事，这有助于协调报告工作。在联合国秘书处，内部的性别平等小组在某些情况下得到加强，并有机会进入行政管理部门(例如在维持和平行动部、大会和会议管理部、联合国日内瓦办事处和联合国人权事务高级专员办事处)。在许多组织中，内部性别平等问题协调中心网络也得到了振兴(附件五)。对于《行动计划》在多大程度上有助于提高高级管理层和全体工作人员对性别平等和增强妇女权能的理解以及促进性别平等主流化议程，联检组调查的答复者持积极看法。

#### D. 实施《行动计划》的过程和程序

26. 图八显示了报告实体内部为准备提交报告而制定的体制安排、流程和程序，它说明了通过专门的在线平台收集、验证和向妇女署提交数据的步骤。行动计划的报告旨在成为参与实体的一个重复过程，并遵循一个年度周期，它涉及实体指

定的协调人，以及负责收集数据和就专题业绩指标提出报告的业务所有人和组织单位。在周期的不同阶段存在与妇女署的互动，这些互动受到欢迎，前提是设定边界以确保数据收集及其分析的独立性。为结束这一循环，副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任每年向每一报告实体的执行管理层发出一封信函，其中分析取得的进展，与组群进行比较，并提出实现与各项指标有关的预期成果所需的改进建议。

图八  
全系统行动计划年度周期(2012-2017年)



资料来源：联检组根据提供的信息和相关文件编制。

27. 本审查强调了各实体在支持执行《行动计划》的内部能力和专门知识方面的差异。附件五汇编了关于各报告实体性别架构的信息。性别平等股的存在及其在组织结构中的位置因报告实体的任务和业务而异。具体而言，关于《行动计划》的执行情况，本次审查期间收集的信息表明，大多数实体都努力指定了专门的协调人来协调《行动计划》的执行和报告，并向业务所有人分配责任，以便提供必要的信息。

28. 这些差异与行动计划协调人关于报告程序的意见相关。总体而言，联检组调查的答复者认为报告要求是可以应付的，然而，有15%的人认为，要求“过程繁重”，这些人主要来自内部性别专门知识和能力较少的较小实体。对联检组问卷的组织答复体现了类似的评估，对行动计划报告进程的看法可能与各实体现有的成果管理文化有关。检查专员还注意到，性别机制较强的实体，对方案成果的可持续性更有信心。

## E. 增强质量保证，提高可信度

29. 经济及社会理事会第 2016/2 号和第 2017/9 号决议强调，需要提高报告的一致性和准确性，以促进透明度和强有力问责制度的制度化。由于《全系统行动计划》以自我评估和自我报告为基础，检查专员注意到，在对联检组问卷的组织答复中，报告实体相信现有的质量保证机制确保了按照妇女署发布的技术说明的要求进行了准确的报告。就可信度而言，为确保行动计划报告不简单是一项官僚工作，而是反映报告实体的真实情况，因而也反映了系统的真实情况，这确实是一个重要问题。检查专员注意到，不到一半的行动计划协调人认为，各自实体内的质量保证机制在确保准确报告方面非常有效。这一观察引起了一些关注。在几个报告实体中，数据收集和首次提交过程被压缩到日历年开始的几周内，这被视为质量保证方面的一个潜在风险。

30. 本次审查期间发现，各报告实体的质量保证机制差异很大。从最低限度讲，业务所有人的审查和验证得到相关单位主管批准的补充。那些具有良好性别架构的报告实体，能够确保性别平等股与业务所有人之间的对话和互动，以整合和核实信息并验证评级。管理层的最终批准也可被视为一层额外的保证。在一些报告实体，与监督有关的业绩指标受益于更多的审查。检查专员认为，联合国评价小组一直在审查所有报告实体提交的关于评价的业绩指标 5 的信息，以确保采用统一的评级方法，这是一种良好做法。这种做法可以推广到其他适用的业绩指标和网络。

31. 首次提交数据后，妇女署服务台根据报告实体提供的证据，就记录的信息和分配给每个指标的评级提供反馈。<sup>17</sup> 鉴于经济及社会理事会 6 月举行届会，服务台的能力有限，必须在为编制正式文件规定的紧迫期限内研究信息。提供的反馈仅供参考，报告实体决定是否将其纳入最终提交的报告中。在对联检组问卷的答复中，报告实体评论说，可能会在最后报告中考虑到妇女署的反馈。妇女署编制的技术指南也支持质量保证，因为它澄清了关于单个指标的要求，同时考虑到具体的组织背景，并指导报告实体选择评级。本审查发现，在现有能力范围内，妇女署在这方面无法发挥更大作用。质量保证必须由报告实体拥有，目标是在将性别观点纳入其政策和方案的主流方面取得进展，而不是侧重于评级。

32. 检查专员注意到，正如《行动计划》启动时所预见的那样，在第一阶段，与其他实体进行同行审评的安排仍然有限。由于财政限制和难以找到合适的同行，只进行了三次同行审评，涉及七个报告实体。具有不同任务、预算、人员配置和工作方法的联合国各机构之间进行比较，可能不会导致建设性的同行审评；应该在具有类似任务、结构和功能的机构之间考虑这一进程。检查专员了解到，在《行动计划》第二执行阶段期间，预计这一机制将得到加强。尽管同行审查在学习和分享良好做法方面可能有些意义，但检查专员警告说，这一进程在独立性和公正性方面是有局限性的，可能被证明是一个繁重的过程，不能有效地利用资源。相反，如第五章所述，一些联合国组织(如原子能机构、劳工组织、开发署、儿基会和世界粮食计划署(粮食署))通过其行动计划，对其自身的性别平等政策的执行情况或落实情况进行了独立评价或审计。在某些情况下，这些评价或审计包括了对《全系统行动计划》执行情况的审查。

<sup>17</sup> 联合国评价小组管理关于评价的业绩指标 5 的服务台。

33. 总体而言，检查专员们一致认为，由于《行动计划》，大多数实体的内部问责制得到了加强，吸引了参与报告的业务单位高级管理层和业务主管的注意。实施的措施、制定的政策和遵循的做法足以得出以下结论，即对大多数实体来说，质量保证程序足以把握其年度业绩的脉搏。如前所述，出于可信度的原因，这一点很重要，应经常注意确保质量保证机制的有效性。在现有良好做法的基础上，检查专员建议报告实体定期评估其内部质量保证机制，并在必要时采取纠正措施。

34. 预计执行以下建议将提高报告实体的透明度和问责制，并促进组织学习。

#### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长应定期严格评估其组织内现有的质量保证机制，以确保根据联合国促进性别平等和增强妇女权能署发布的技术说明，按照《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》规定的指标进行的评级是准确的，并确保这种评级得到证据的适当支持。

### 三. 作为业绩监测和问责框架的《全系统行动计划》

35. 《行动计划》的关键目标之一，是“提高联合国系统以系统和更加协调的方式对其在性别平等和增强妇女权能方面的工作负责的能力。”<sup>18</sup>《行动计划》涉及联合国系统一级和单个实体一级的问责制，目的是确保采取一致的办法。本章审查了框架中包含的各级问责制，以及这些问责制如何有助于促进性别平等主流化方面的业绩监测和决策。在联合国系统一级，检查专员分析了首协会的作用，特别侧重于它如何贯彻落实 2006 年政策的行动计划。还研究了通过经济及社会理事会运作的报告《全系统行动计划》执行情况的主要全系统机制。在单个报告实体一级，审查了各自理事机构以及领导层和执行管理层的作用，以及确保其他管理人员和工作人员执行行动计划的过程和程序。

36. 除了为成立妇女署而合并的四个实体<sup>19</sup>的任务和职能之外，联合国大会还赋予新的实体领导、协调和促进联合国系统在性别平等和增强妇女权能工作中问责制的作用。第四章进一步审查了这一作用。本章中的建议指出了为增强全系统和报告实体内部的问责制可以加强的领域。

#### A. 联合国系统行政首长协调理事会

37. 首协会成员选择问责制作为支持 2006 年政策的第一个战略领域。<sup>20</sup>它们表示“打算并承诺通过协调一致地执行经济及社会理事会在其第 1997/2 号商定结论中通过的两性平等主流化战略，继续在联合国系统内集体地和在[各自的]组织内，追求两性平等和增强妇女权能的目标”。

<sup>18</sup> 妇女署，“联合国全系统行动计划：在整个联合国系统内改善性别平等和增强妇女权能的计划”，2014 年。

<sup>19</sup> 提高妇女地位司、提高妇女地位国际研究训练所、性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室和联合国妇女发展基金。

<sup>20</sup> 见 CEB/2006/2 和 Corr.1。

38. 首协会核可该框架为行动计划，这为执行该政策提供了强有力的全系统领导承诺。本审查表明，这一核可被视为《行动计划》成功的基石。作为一个机构间协调机制，首协会不监测商定行动的执行情况。在通过该政策及其行动计划后，首协会继续通过其网络中关于性别标记和性别均等具体方面的专题讨论，将注意力集中在性别平等问题上，以加快联合国系统性别平等主流化工作的进展。然而，对文件的审查表明，首协会或其主要委员会没有进行任何正式的监测来评估根据《行动计划》取得的进展。这种缺乏正式监测的情况意味着，对成果的单个和集体所有并没有帮助系统确定需要进一步关注的领域，或确认《行动计划》已经取得成功的领域。

39. 检查专员认为，首协会应全面审查《全系统行动计划》第一阶段实施后取得的成果，以评估其成功和挑战。妇女署根据集体和单个成果进行的深入分析应为这一讨论提供指导，以便能够就解决持续关切领域的前进方向做出决定，包括必要时在承付资源(人力或财力)方面做出决定。还有机会正式核可《全系统行动计划》的更新版本(2.0)，将其作为继续支持该方案、性别平等和增强妇女权能的标志。

40. 预计执行以下建议将加强全系统一级的问责制。

#### 建议 2

在 2020 年底之前，联合国系统行政首长协调理事会成员应在理事会现有机制内进行协调，对《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》第一阶段实施后取得的成果进行全面审查，并为核可 2018 年修订的框架提供论坛。

## B. 经济及社会理事会

41. 经济及社会理事会第 2012/24 号决议请联合国秘书长报告促进性别平等主流化问责制的情况和《行动计划》的执行进展情况。这是监测《行动计划》执行情况的主要全系统机制。<sup>21</sup> 该报告由妇女署根据所有报告实体提供的投入编写，自 2018 年以来，得到秘书长办公厅的审查和批准。其他从全系统角度介绍了与性别平等有关问题进展情况的报告，如秘书长关于提高联合国系统妇女地位的报告，或关于机构间妇女和性别平等网络届会的报告，均提到了《行动计划》，但没有包含足够详细的信息说明其执行情况，无法构成问责和报告机制。

42. 经济及社会理事会审查了秘书长报告中提供的信息，并在其关于性别平等主流化的年度决议中，呼吁利用从《行动计划》的设计和执行中汲取的经验教训，促进透明度和强有力问责制度的制度化，重点放在评估性别平等主流化，包括在联合国国家工作队一级进行评估。

43. 《行动计划》中制定的框架，为以系统和统一的方式更有效地监测性别平等主流化的进展提供了机会。这是系统中真正独特的模型。妇女署承诺在第一个报告周期前对单个实体的评级保密，以建立信任，避免评级过高，并增加报告实体的自主权。因此，该方法侧重于与前一年的评级和 2013 年报告的基线数字相

<sup>21</sup> 见 E/2012/61、E/2013/71、E/2014/63、E/2015/58、E/2016/57、E/2017/57 和 Corr.1 及 E/2018/53。

比，在每个业绩指标方面取得的成果。该列报汇总了妇女署参照其业务模式确定的某些类别实体的评级。集群报告得到全系统汇总数字的补充，这些数字旨在衡量包括小型办事处和大型组织、规范和业务实体以及总部和外地部署的实体在内的 66 个报告实体的进展，但背景和分类都有限。

44. 这种方法没有讲述异常值的情况，也没有让每个报告实体为了对其结果负责提供依据，无论这些结果是积极还是有缺陷的，以及需要更多关注。有人对披露分类数字表示了谨慎的意见，因为认为《行动计划》需要在问责与透明之间保持平衡，特别是要避免性别平等小组承受压力，进行肤浅的改变或夸大评级。在对联检组组织问卷的一些答复、对利益攸关方的访谈和对联检组调查的答复中，对目前的报告方法提出了质疑。许多建议旨在提高透明度，特别是通过引入按报告实体分列的数据。检查专员对这些陈述的解释是，最初的协议不再符合其目的，自保密被视为建立信任和信心的重要因素以来，情况已经发生了变化。联合国秘书处在本报告的评论中表示，它愿意与妇女署就公布所报告的信息进行接触，因为公开披露这些信息有助于联合国各实体相互学习和分享最佳做法。

45. 检查专员认为，应抓住该框架提供的机会，加强对《行动计划》执行情况的全系统监测和报告。检查专员认为，有机会通过调整提交经济及社会理事会的报告中促进全系统性别平等主流化问责制的部分来提高透明度，以便提供单个报告实体的汇总和分类数字，并在必要时附上分析具体情况的说明。这将有助于加强全系统问责制，全面介绍系统内哪些组织达到和超过了指标，哪些组织落后了以及原因。妇女署编写的关于《行动计划》进展驱动因素的文件(涵盖 2012-2016 年期间)，是一个分析类型的良好范例，检查专员认为，为了推动系统在性别平等和增强妇女权能方面采取更有效的行动，应将这类分析提交理事机构。

46. 预计执行以下建议将加强全系统的问责制。

### 建议 3

从下一个报告周期开始，副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任应扩大联合国秘书长向经济及社会理事会提交的关于《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》的报告内容，并说明各报告实体取得的进展、成功的驱动因素和各实体面临的挑战。

## C. 报告实体

47. 除了全系统办法之外，联合国全系统性别平等和增强妇女权能政策中所包含的战略，也使单个报告实体一级的问责制成为取得进展的一个重要因素。该政策指出：“虽然协调一致的全系统问责制是理想的目标，但联合国各单个实体将保留其增加或加强内部问责办法并考虑到其具体任务和作用的能力。”<sup>22</sup>《全系统行动计划》涉及报告实体内部的多层问责制，因为该计划监测的指标可能涉及执行管理层、部门管理人或全体工作人员。这是《行动计划》的一个关键特征，报告实体可以通过采取具体行动发挥作用。根据关于每项业绩指标的答复，可以得

<sup>22</sup> CEB/2006.2。

出结论，大多数报告实体已积极着手执行《行动计划》，并采取措施促进其执行，同时考虑到它们自己的具体特点和能力。

### 增加理事机构的作用

48. 在联合国系统各组织中，理事机构的一些成员对与性别平等有关的问题表现出极大的兴趣，但这视特定组织的任务而异。具体就《全系统行动计划》而言，理事机构以不同方式对其采取了行动。检查专员遇到了几个正式批准《行动计划》的案例。例如，国际电信联盟全权代表大会指示国际电联秘书长履行《行动计划》规定的提交报告的义务，并改进业绩指标的遵守情况。作为更多例子，劳工组织理事会请国际劳工局将其性别行动计划与行动计划的六个领域紧密保持一致，工发组织大会则鼓励工发组织总干事充分实施行动计划中规定的相关业绩指标。教科文组织执行局注意到秘书处提供的信息，并鼓励教科文组织总干事继续努力执行。如附件四所示，在某些情况下，《行动计划》中提出的指标已不同程度地纳入性别平等政策，这些政策已由各自的理事机构(如开发署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、粮食署、世界卫生组织(世卫组织)和气象组织)提出和认可。据妇女署称，在该方案第一阶段结束时，大多数报告实体都制定了符合《行动计划》并由理事机构定期审查(增加了一层问责)的性别平等和增强妇女权能政策。

49. 理事机构了解报告实体在执行《行动计划》方面取得成果的方式差异很大(见附件四)。检查专员提请注意国际电联遵循的做法，即秘书长将妇女署的年度信函作为信息文件与国际电联理事会分享。就联合国秘书处而言，妇女署为全系统报告编制的综合信息是根据《行动计划》提交报告的 32 个部、厅和区域委员会的整体情况。向理事机构成员介绍《行动计划》具体信息的其他例子有国际贸易中心(国贸中心)、教科文组织和气象组织等组织。在多数情况下，根据《行动计划》取得的成绩作为关于性别政策执行情况的另一个报告机制的一部分通报(如劳工组织、开发署、工发组织和粮食署)，或作为人力资源管理报告的一部分通报(如原子能机构、民航组织、海事组织、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、近东救济工程处、世旅组织和世卫组织)，有时只提供了关于一些指标的部分信息，不一定被称为《行动计划》取得的成绩。如上所述，若干报告实体(各基金和方案以及联合国粮食及农业组织(粮农组织))已将行动计划报告作为其整体成果框架的一部分，纳入向理事机构提交更广泛报告的要求。认为这是一种良好做法。

50. 从更广泛的角度看，《行动计划》的起源可以追溯到历次妇女问题国际会议通过的宣言和其他国际文书。检查专员认为，监测各组织性别平等主流化的进展情况是一种信托责任，以期在联合国系统实现性别平等和进一步增强妇女权能。检查专员认为，理事机构可以发挥作用，监督各组织采取的行动和在执行《行动计划》方面取得的成果，并在更广泛的整体层面实现性别平等和增强妇女权能的目标。这与系统内一些组织最近进行的评价相呼应，这些评价建议向理事机构提交此类报告，以加强问责制。<sup>23</sup> 预计这种透明度将进一步促进行政首长之间的问责制和性别平等主流化方面的总体业绩。正如某一报告实体的一名高级官员所说，行动计划的执行成为治理问题，而不是官僚管理工作。检查专员认为，妇女

<sup>23</sup> 例见粮食署，《对粮食署 2009 年性别政策的评价：这一次如何？》，2014 年 1 月。



署的年度信函(第五章进一步描绘了其内容)提供了相关信息,使理事机构能够更好地审查《行动计划》的遵守情况,提供战略指导,并在其认为必要时指示行政首长采取纠正行动。建议 4 要求向理事机构成员分发这一信函,并说明将要采取的行动计划。目的不是要增加一层额外的官僚机构,而是要将辩论提升到组织的最高级别。为此,可以采用补救行动计划中规定的措施,要求报告实体将这些措施纳入其在线报告,以及若干组织现有的报告机制(见附件四)。

51. 预计执行以下建议将加强报告实体的透明度和问责制。

#### 建议 4

联合国系统各组织的立法和理事机构应审查妇女署每年给执行管理层的信函,同时说明为了更好地遵守《全系统行动计划》中的指标,行政首长设想采取的战略和措施,以及这些战略和措施对性别平等和增强妇女权能的预期贡献。

#### 领导层和执行管理层的承诺

52. 在联合国全系统性别平等和增强妇女权能政策中,行政首长承诺在其组织内提供强有力的领导,以确保性别平等主流化观点体现在所有的组织做法、政策和方案中。妇女署已确定高级领导层在《行动计划》以及性别平等和增强妇女权能方面的承诺和支持是成功的关键因素之一。<sup>24</sup> 对联检组组织问卷的所有答复都表明,高级领导层确实存在这种支持和承诺。

53. 检查专员强调,不应仅把《行动计划》视为一项报告工作,而应将其视为一个通过具体行动促进性别平等和增强妇女权能的机会。报告实体的行政首长有责任采取行动执行《行动计划》,并在产生有利环境方面取得明显进展。联检组调查的结果表明,可以进一步加强领导层的支持。

54. 全系统的国际性别平等倡议网是联合国系统领导层关注性别问题的一个例子。然而,可以把领导层和执行管理层做出决定,将承诺转化为具体行动作为有益的指标。这些决定可能涉及报告实体内的性别架构,特别是性别平等股的存在和划拨给它专门资源,以及建立全组织性别问题协调中心网络。附件五提供了对报告实体在这方面进行比较的要素。就执行管理层的兴趣而言,查明的一个良好做法是把《行动计划》下取得的成果列入高级管理团队的议程,以讨论组织的成就和纠正行动,有时性别平等股的代表担任成员或观察员。在一些组织中,性别平等股向高级管理人员介绍性别平等问题,特别是《行动计划》。一些组织设立了专门的性别问题指导委员会,负责审查《行动计划》的成果。另一个良好做法是,通过确保直接接触执行管理层,以提高性别平等问题的能见度,并赋予性别平等股权力。

55. 就联合国秘书处而言,根据《行动计划》,各部、厅和区域委员被视为单独的报告实体。在没有全秘书处性别平等政策的情况下,一些部、厅的负责人通过在其授权范围内的具体行动计划和政策采取了举措,但也必须尊重与征聘和培训有关的全组织政策。

56. 《全系统行动计划》旨在报告实体内向下灌输问责制。在这方面,发现的一个良好做法是将《行动计划》协调中心和业务所有人的作用和责任正式纳入性别

<sup>24</sup> 见妇女署,“《联合国全系统行动计划》2012-2016 年进展驱动因素”。

政策或具体的性别问责框架，同时承认为这些职能所做的工作和投入的时间(例如在国际电联、联合国人类住区规划署(人居署)、工发组织和联合国日内瓦办事处)。将《行动计划》的指标或目标纳入组织战略规划工具也为问责制和报告提供了强有力的激励，将报告《行动计划》下的成就与报告组织目标联系起来(例如在粮农组织、开发署、人口基金和儿基会)。几个实体在其内部考绩制度中进一步引入了性别观点，包括对管理人员和对全体工作人员(这些实体包括大会和会议管理部、政治事务部、国贸中心、开发署、亚洲及太平洋经济社会委员会、教科文组织、世卫组织和气象组织)。应当指出，这些要素往往侧重于性别均等，而不是性别平等主流化方法的更广泛组成部分。

57. 参与行动计划产生了广泛的内部信息。对联检组调查问卷的组织答复表明，高级管理层或其他管理委员会对这些信息、相关调查结果和结论的审查并非始终一致，也没有系统地将其分发给部门管理人。检查专员认为，可以更广泛地在报告实体内利用行动计划的业绩信息，以进一步发展问责驱动的文化。

58. 同样，行动计划年度报告一旦定稿，在业绩指标方面取得的成就和经验教训并没有始终如一地用于知识共享举措。张贴在组织网站或内部网上或列入外联产品的做法仍然罕见。就透明度和问责制而言，这是一个重要问题。检查专员认为，这种信息有增加透明度和公开披露的余地。在使用收集到的信息方面，观察到的良好做法包括在外联产品(例如联合国日内瓦办事处)或内部传播产品(例如大会和会议管理部)中发布关于《行动计划》的信息。邀请报告实体的领导层和执行管理层探索更多的创新渠道，以在实体关于性别平等和增强妇女权能的工作中，传播关于《行动计划》的信息。最后，性别平等和增强妇女权能应纳入组织的沟通战略。

## 四. 妇女署的协调和促进作用

### A. 全系统协调

59. 如前所述，联合国大会授权妇女署领导、协调和促进联合国系统在性别平等和增强妇女权能工作中的问责制。<sup>25</sup> 正如经济及社会理事会自 2012 年以来在其关于性别平等主流化的各项决议中所重申的那样，制定全系统行动计划框架以及协调和促进其执行属于这一任务范围。在履行这一任务时，为促进对性别平等和增强妇女权能工作的社区意识，妇女署面临着将各组织内部的纵向问责制与整个联合国系统各实体的横向问责制相结合的挑战。<sup>26</sup> 这一挑战适用于《行动计划》的协调和促进，因为妇女署指出，它不对各组织执行“警察任务”，也不认为各组织在执行其性别平等政策方面要对妇女署负责。在《行动计划》的背景下，妇女署要负责的是其如何协调行动计划和促进其执行，向报告实体提供指导和反馈，并促进全系统在性别平等和增强妇女权能问责制方面取得进展。

60. 检查专员注意到，各报告实体对妇女署协调和促进《全系统行动计划》的执行工作给予了积极评价。妇女署利用一个共同框架，成功地在联合国系统各组织中重点关注性别平等和增强妇女权能，因而实施了《北京宣言和行动纲要》的规

<sup>25</sup> 见联合国大会第 64/289 号决议。

<sup>26</sup> 见妇女署独立评价办公室，《性别平等成果的协调：妇女署对联合国系统性别平等和增强妇女权能协调工作贡献的整体评价》，2016 年 5 月。

定、经济及社会理事会关于性别平等主流化的各项决议，以及首协会成员的愿景。对联检组组织问卷的答复、对各级官员的访谈，以及通过联检组调查分享的意见，都证实了这一观点。

61. 妇女署尤其成功地利用了现有的机构间网络，包括机构间妇女和性别平等网络、联合国评价小组、首协会财政和预算网络，以及联合国系统各组织内部审计事务代表，鼓励这些网络承担更多责任，为实施列入《全系统行动计划》中的相关业绩指标提供技术和专业指导。这完全符合经济及社会理事会第 2015/12 号决议，该决议呼吁动员全系统机制，以便为执行相关的行动计划业绩指标承担更多责任。妇女署将该网络与其他与性别平等和增强妇女权能相关的背景倡议(如联合国的改革工作，以及性别平等和增强妇女权能筹资问题高级别工作队)联系起来，以保持《行动计划》的相关性。

62. 妇女署还在一系列关于该方案的非正式简报上与理事机构互动，并鼓励性别平等协调人与其组织的理事机构进行对话。这包括妇女署官员参加设在日内瓦和维也纳的几个组织的理事机构会议。妇女署还与各报告实体的高级管理人员接触，倡导和宣传《全系统行动计划》。

63. 在妇女署内部，协调和促进《行动计划》的工作属于协调司的职权范围。根据妇女署的估计，分配给该方案的人力资源相当于 2.5 个职位(工作人员和咨询人)。妇女署估计的财政资源为 322,454 美元，不到相应预算项目(2016-2017 年)的 5%。<sup>27</sup> 没有为协调和促进《全系统行动计划》分配额外的经常预算资源。2014 年，妇女署和瑞士发展合作署签订了一项费用分摊协议，以在三年期间协助实施该方案，该协议延长至 2017 年，捐款总额为 600,000 美元。妇女署管理层在答复对其全系统协调作用的整体评价时表示，资源限制影响了该实体充分利用其全系统和机构间职能的能力。由于这些预算外资金现已用尽，妇女署对全系统行动计划 2.0 和联合国国家工作队性别平等记分卡的执行情况表示关切。

64. 妇女署利用这些资源来提高认识和促进对联合国系统《行动计划》的参与。鉴于财政情况，妇女署在单个实体和机构间层面优先考虑《行动计划》的行动和资源。它主要侧重于制定、试行和调整《行动计划》，并创建基础设施以促进其实施，特别是通过全系统协调中心网络。对报告实体的支持还包括发布解释业绩指标的技术指导说明，以确保合规以及知识共享活动。鉴于所投入的资源，联合国系统各组织通过执行该方案取得了相当大的进展。

## B. 促进《行动计划》的实施

### 框架设计和发展

65. 对妇女署发挥的全系统协调作用的整体评价表明，当妇女署采取参与性和协商性办法，让联合国其他实体参与时，它最为成功。<sup>28</sup> 检查专员进行的案头审查，以及在问卷和访谈中表达的意见证实，这种包容性和参与性的方法是有效

<sup>27</sup> 此处没有计算每个报告实体内专用于执行《行动计划》的资源，需要增加这些资源来估计联合国系统的总体费用。

<sup>28</sup> 妇女署独立评价办公室，《性别平等成果的协调：妇女署对联合国系统性别平等和增强妇女权能协调工作贡献的整体评价》，2016 年 5 月。

的，并受到好评。人们发现，在这样一个整合不同实体的全系统举措中，这一点至关重要，在这方面只表达了少数不同意见。发现的一个良好做法是，在推出连续版本的《全系统行动计划》之前，在几个实体中试行了该方案。检查专员鼓励妇女署继续注意调整框架，并根据从报告实体中的利益攸关方收集的经验教训和意见，提供相关指导。这种灵活的方法导致了《全系统行动计划》更新版(2.0)的修改，其形式是完善业绩指标并纳入新的指标，例如关于领导能力的指标。检查专员还鼓励妇女署在提交给经济及社会理事会的报告中列入一个具体章节，突出对该框架所做的改变、改进和调整。

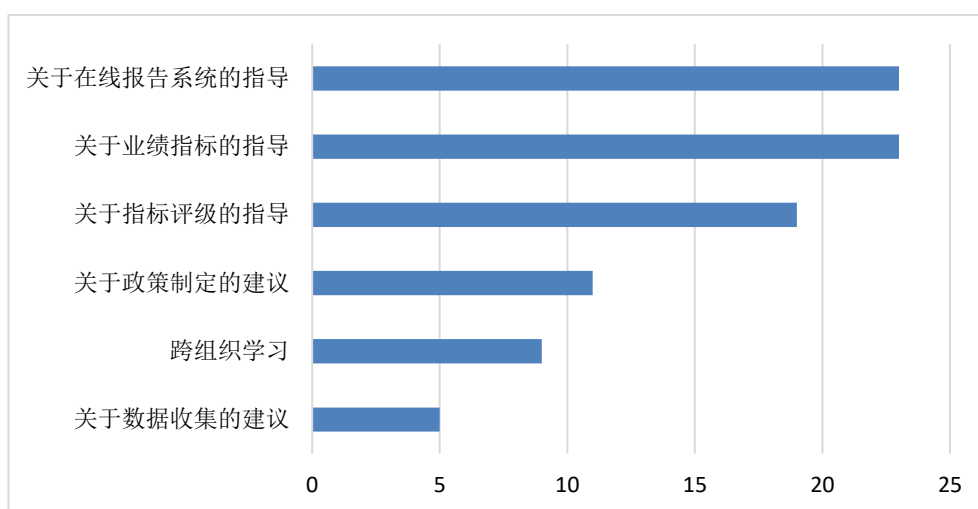
### 对报告实体的技术指导和支持

66. 在启动《全系统行动计划》的同时，妇女署实施了一系列措施，以协助各实体实施该计划。在这方面，许多人将妇女署团队描述为支持性的和面向客户的。作为优先事项，妇女署编写了关于制定与《行动计划》相一致的性别平等政策的指导文件，因为认为这一要素对取得进展至关重要，并通过提供专门知识或分担咨询费用，支持制定性别平等政策。<sup>29</sup> 对报告实体的援助还包括澄清指标下的要求、解释数据和确定评级、培训和知识共享。如第 22 段所述，这些都是重要的贡献，并导致各报告实体的参与和评级发生了具体变化。

67. 三分之二的报告实体在对联检组组织问卷的答复中提到，它们在执行《行动计划》方面获得了技术援助。图九显示了妇女署提供的支持类型。关于业绩指标(适用性、要求和评级选择)的指导是最常用的，其次是对在线报告系统的解释。检查专员注意到，报告实体对妇女署提供的支持评价很高，无论是对联检组问卷的组织答复，还是协调人通过联检组调查提供的工作层面的观点，都是如此。审查还显示，不同实体对支持的需求和所需援助的类型各不相同。检查专员认为，能力和资源有限的较小实体可能更容易接受和需要支持。

图九

妇女署服务台为实施《全系统行动计划》(2012-2017 年)提供的支持类型，按支持的实体数目分列



资料来源：2018 年联检组调查问卷。

<sup>29</sup> 见 E/2017/57, 第 35 段和妇女署, “《联合国全系统行动计划》2012-2016 年进展驱动因素”。

## 质量保证

68. 妇女署服务台在其现有资源范围内，对照技术说明中为质量控制和准确性制定的要求，审查每个报告实体的信息。如上所述，目前承担这项任务的内部能力有限。服务台可能会建议修订评级，并要求澄清和提供更多的证明文件。这一审查过程是在短时间(三周)内进行的，因而限制了深入核实和确认的能力。无论如何，应当指出，妇女署提供的反馈仅供考虑，因此并没有强制要求根据这一反馈做出改变。

## 知识管理

69. 在《行动计划》的第一执行阶段，考虑到妇女署在工作人员时间和财务方面的资源限制，知识管理和知识共享一直是妇女署关注的关键领域。为了加强内部问责制以及数据的收集和报告，这对于确保查明良好做法和吸取经验教训至关重要。交流、知识共享和学习过程有助于对《行动计划》的执行质量和可信度的最低要求达成共识。在第一执行阶段，知识共享举措主要由妇女署管理。

70. 方案的一个主要成果，是在第一执行阶段扩大了行动计划协调人网络。该网络从2012年的150名协调人增加到2017年底的400多名，三分之二以上的调查受访者(67%)认为，该网络有助于他们履行分配给他们的职责。妇女署设立了年度会议，将所有主要参与者聚集在一个讲习班上。这些讲习班有多重目的，例如确保报告预期和指标解释的清晰性。它们还通过提供一个论坛，以利共享信息和交流经验，从良好做法中相互学习，以及与全系统性别问题专家建立网络联系，从而加强了该网络。由于在这些年度讲习班上与性别问题专家建立了联系，出现了联合举措，例如国际移民组织和人权事务高级专员办事处(人权高专办)制作了关于无意识偏见的视频。与该讲习班有关的问题在联检组调查中得到了相当好的分数。

71. 访谈和联检组调查中的评论表明，在知识管理方面，需要做更多的工作。提高在线报告系统的用户友好性和技术可靠性是当务之急。定期更新和提高发布在知识中心的文件的质量，是吸引改进建议的另一领域。注意到有人建议进一步调动实体在性别平等标码等特定领域的专门知识和能力，以在全系统开展知识共享举措。还鼓励加强机构间网络的参与。

72. 知识管理和知识共享是一个可能受益于额外资源的领域，例如更新可供全系统报告实体使用的在线培训模块，如“我了解性别平等问题”。《全系统行动计划》第二阶段(2.0)的推出，也将需要有针对性的知识管理和与外地办事处的知识共享，以及将驻地协调员作为主要利益攸关方纳入其中。

73. 可以进一步改进知识管理举措，以支持《行动计划》第二阶段的实施。检查专员了解到，已经在这一领域采取了行动，例如将知识中心纳入正式报告系统，这是一个积极的事态发展。妇女署应继续发展全系统知识共享同业交流群。妇女署还可以探索利用在该领域表现出色的实体的性别平等专门知识，来帮助那些需要援助的实体，从而加强性别平等网络并促进知识共享。交流的一个重要方面，是强调《全系统行动计划》与联合国系统内促进性别平等的其他举措之间，如与《全系统性别均等战略》和国际性别平等倡议网举措之间的关系和互补性。

## C. 妇女署给执行管理层的年度信函

74. 在《全系统行动计划》的年度周期结束时，副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任致函每个报告实体的执行管理层。妇女署投入大量时间和精力，分析所有 66 个报告实体的信息，以便为每个实体制作一封定制的信函。它提供了每项业绩指标的评级及其多年来的演变情况，并以统计证据为依据，强调了进展以及需要改进的领域。此外，这封信将单个实体的业绩置于同等实体和整个系统业绩的大背景中。

75. 报告实体利用这一信函的方式各种各样。在这方面确定的良好做法包括在高级管理人员、参与报告的业务所有人、部门管理人中，有时在广大工作人员中分发这一信函。作为一种激励措施，这一信函对于促进参与《行动计划》非常重要；绝大多数协调人认为它是与业务所有人互动的有效工具。在定制的信函中，妇女署认可性别平等股和协调人的贡献，这提高了他们在该实体中的地位 and 能见度，为他们提供了就性别平等相关事项与高级管理层会面的机会。因此，这封信在促进与各级管理人员制定性别平等议程方面，向现有的性别平等小组提供了额外的支持。

76. 年度信函的一个重要附加值，是提高了《行动计划》在高级管理层的能见度，并加强了报告实体内的两性平等架构和协调人的地位。这封信明确地将执行该计划以及实现性别观点主流化和普遍平等的责任与该机构的领导层联系起来。妇女署将这封信作为一种手段，提请领导层和执行管理层注意进展和挑战两个领域，并承认该实体的良好工作和成就。妇女署强调报告实体应重点关注或解决的领域，并期望利用信函的内容来制定下一个报告周期的计划。然而，检查专员获悉，对这封信做出正式回复的报告实体的数量有限。为了加强问责制，检查专员鼓励报告实体的执行管理层对副秘书长/执行主任的年度信函作出正式答复，表明为保持或改善其在《行动计划》所列指标方面的业绩而设想的措施。

77. 妇女署没有收集有关信中具体倡导措施的执行情况的信息。作为定期报告的一部分，每年对实体一级的进展进行监测。由于这封信是一种有效的机制，可以让管理层参与进来，并提供定制的反馈、可比数据和关注领域，因此它也可以成为鼓励透明度的杠杆。在这方面，检查专员建议将这一信函更正式地纳入《行动计划》的执行进程，并通过邀请实体的领导层和执行管理层对所提出的挑战作出回应，并鼓励与理事机构分享这封信，来实现问责制和透明度。从下一个报告周期开始，副秘书长/执行主任应修订给报告实体领导层和执行管理层的年度信函模板，以邀请它们根据迄今取得的进展，就执行《行动计划》的计划和解决信函中强调的关切领域进行书面交流。

## 五. 结论

78. 经济及社会理事会的各项决议强调了性别平等主流化的多个层面。<sup>30</sup> 虽然联合国各实体有将性别观点纳入主流的任务，但它们的承诺、就这一任务采取的

<sup>30</sup> 经济及社会理事会第 2012/24 号、第 2013/16 号、第 2014/2 号、第 2015/12 号、第 2016/2 号和第 2017/9 号决议。

具体行动以及对其技术工作领域如何与性别发展成果不可分割地联系在一起的理解，都存在程度上的差异。

79. 《行动计划》有助于在促进性别平等主流化和监测其进展方面建立全系统一致性。检查专员强调，这种成功的确是一个全系统的成就，因为大多数报告实体参与了框架的制定和实施。本审查还确认，在性别平等主流化的各个层面，投入人力和财政资源是取得进展的一个关键因素。《行动计划》的执行情况总体上表明，这是联合国系统仍然关注的一个领域。向外地办事处推出《全系统行动计划》2.0 将需要更多资源才能成功。这表明与性别平等和增强妇女权能筹资问题高级别工作队的动机和建议是相一致的，该工作队设立了两个工作组，分别负责性别平等和增强妇女权能的财务跟踪机制和资金分配。在本报告定稿时，检查专员获悉，两个工作组可能正在编写可采取行动的提议，以提交给工作队负责人一级。

80. 在当前的改革背景下，性别平等和性别均等被视为优先事项。《行动计划》框架自第一阶段以来已得到修订和进一步加强，以实现 2006 年全系统政策中承认的其他问责级别，该政策呼吁在国家和规范层面建立发展成果问责机制。值得注意的是，这一修订包括新的指标(附件一(a))。检查专员欢迎引入一项关于领导能力的具体指标，并注意到关于性别均等的单独指标。

81. 2017 年，联合国秘书长通过引入全系统性别均等战略，再次强调性别均等，该战略列入四个业绩领域(即领导和问责、高级管理层、征聘和留用，以及创造有利环境)的目标，并要求对其进行监测。<sup>31</sup> 尽管注重均等加速实现了一些成果，但它在系统的某些部分造成了一些混乱，并可能转移人们对性别平等主流化和性别平等的要求的关注。本审查的结果表明，需要就性别均等、主流化和平等之间的相互作用进行更明确的沟通。《全系统行动计划》2.0 和《全系统性别均等战略》应保持一致，以便统一和简化报告要求。

82. 《全系统行动计划 2.0》的实施始于 2018 年，各实体从 2019 年 1 月开始报告。预计本报告中提出的建议将在以下两方面都有助于加强该框架，即在其有助于推动联合国系统实现性别平等和增强妇女权能方面，也在其作为业绩监测系统和问责工具的可信度方面。

83. 《行动计划》既提供了一个基准，也表明了联合国系统各组织如何将性别平等考虑纳入其体制框架的主流。因此，《行动计划》是一个代理指标，用来衡量各组织对将性别观点纳入各方面主流的承诺。在联合国系统范围内，以使用代理指标为基础的方法，对于监测性别平等主流化这样一个多方面的广泛主题似乎是一个适当的选择。在这种情况下，它可能有助于突出为促进性别平等和增强妇女权能而采取的行动。理想的情况是，连同更广泛的分析，它应该成为决策的基础，以便在每个报告实体和在联合国系统一级，促进实现这一目标的具体行动。一个将性别平等纳入其所有做法主流(即达到了《行动计划》的所有绩效指标)的机构是否能提供更好的性别平等和发展成果，这一点尚未确定。每项指标的实现不一定意味着报告实体内部文化的改变，或在性别平等主流化方面取得了可持续的成果。

<sup>31</sup> 联合国，《全系统性别均等战略》，2017 年。

84. 如一些实体的情况表明，关于业绩指标的评级多年来有所不同。《全系统行动计划》需要充分的监督和验证，才能更全面地了解一个实体如何走向性别平等和增强妇女权能。检查专员认为，《行动计划》为定期独立评价和审计提供了一个基准框架，它将对一个实体如何在实现性别平等和增强妇女权能方面取得进展提供更可信的评估，并将解决《行动计划》作为业绩监测工具的一些局限性。近年来，几个联合国实体(粮农组织、原子能机构、开发署、教科文组织、儿基会和粮食署)确实对其性别政策和相关行动计划的执行情况进行了审查，以评估其促进性别平等或将性别观点纳入其方案主流的工作。

85. 检查专员收集的信息表明，没有充分利用外部验证机制。检查专员认为，定期和独立的评价和审计有助于提高可信度，以及通过《行动计划》指标更准确地衡量性别平等和增强妇女权能。因此，检查专员建议，建立一个公正的验证系统，如评价或审计，以确保定期独立评估《行动计划》的程序和评级，并评估该实体在实现性别平等和增强妇女权能方面的进展。检查专员注意到，《全系统行动计划》的更新版本(2.0)设想了一个类似的验证过程，以超过涵盖评价的业绩指标 4 的要求，<sup>32</sup> 检查专员鼓励行政首长加快实现这一要求背后的意图。

86. 预计执行以下建议将加强报告实体的透明度和问责制，并促进组织学习。

#### 建议 5

在《全系统行动计划》2.0 完成之前，联合国系统各组织的行政首长应确保对实现性别平等主流化的有效进展进行独立评估，以酌情利用《行动计划》作为基准，促进本组织内的性别平等和增强妇女权能。

#### 最后的想法

87. 在诸如《全系统行动计划》等多年期全系统努力的过程中，出现了领导层和工作人员更替现象，然而，应在机构和全系统两级保持实现《行动计划》目标的承诺和动力，以便继续努力争取取得明显进展，并使系统对需要更多承诺和努力的领域负责。

88. 铭记这一点，请联合国大会核可本报告所载的各项建议，作为进一步有效执行《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》和加强联合国系统在性别平等主流化、性别平等和增强妇女权能方面问责制的手段。

<sup>32</sup> 在《全系统行动计划》2.0 的技术说明中，超过关于评价的业绩指标 4 的标准包括如下：“每 5-8 年至少进行一次评价，以评估在两性别平等主流化方面的整体业绩或同等业绩。”



## 附件一(a)

## 《全系统行动计划》框架



资料来源：联检组根据全系统行动计划技术说明编制。







## 附件一(b)

## 《全系统行动计划》(2012-2017 年)中所列指标在联合国系统一级的进展情况(百分比)

战略领域和业绩指标 (PI)	评级	2012	2017	趋势
<b>领域 1: 加强问责制</b>				
PI 1. 政策和计划	缺失	5	3	—
	不适用	5	0	↓
	接近	51	15	↓↓↓
	达到	22	33	↑↑
	超过	16	48	↑↑↑
PI 2. 促进性别平等的业绩管理	缺失	5	3	—
	不适用	2	0	—
	接近	35	12	↓↓↓
	达到	51	70	↑↑
	超过	7	15	↑
<b>领域 2: 加强成果管理制</b>				
PI 3. 战略规划	缺失	15	2	↓↓↓
	不适用	11	2	↓
	接近	38	23	↓↓↓
	达到	24	30	↑
	超过	13	44	↑↑↑
PI 4. 报告和数据分析	缺失	11	0	↓↓↓
	不适用	11	2	↓
	接近	44	14	↓↓↓
	达到	24	59	↑↑↑
	超过	11	26	↑↑
<b>领域 3: 建立监督</b>				
PI 5. 评价	缺失	18	0	↓↓↓
	不适用	18	35	↑↑
	接近	35	18	↓↓↓
	达到	24	30	↑
	超过	5	17	↑↑
PI 6. 促进性别平等的审计	缺失	16	5	↓↓↓
	不适用	2	5	—
	接近	69	3	↓↓↓
	达到	11	77	↑↑↑
	超过	2	11	↑
PI 7. 方案审查	缺失	18	6	↓↓↓
	不适用	2	17	↑↑
	接近	36	14	↓↓↓
	达到	20	41	↑↑↑

	超过	4	23	↑↑
<b>领域 4: 分配充足的人力和财政资源</b>				
PI 8. 资源跟踪	缺失	33	14	↓↓↓
	不适用	16	21	↑
	接近	33	23	↓
	达到	11	33	↑↑↑
	超过	7	9	—
PI 9. 资源分配	缺失	42	24	↓↓↓
	不适用	24	18	↓
	接近	29	38	↑
	达到	4	15	↑↑
	超过	2	5	—
PI 10. 性别架构和性别均等	缺失	13	5	↓
	不适用	2	0	—
	接近	73	74	—
	达到	7	15	↑
	超过	5	6	—
PI 11. 组织文化	缺失	2	0	—
	不适用	2	0	—
	接近	49	24	↓↓↓
	达到	31	30	—
	超过	16	45	↑↑↑
<b>领域 5: 发展和加强工作人员能力</b>				
PI 12. 能力评估	缺失	45	17	↓↓↓
	不适用	4	2	—
	接近	36	32	—
	达到	11	29	↑↑
	超过	4	21	↑↑
PI 13. 能力发展	缺失	29	5	↓↓↓
	不适用	5	0	↓
	接近	44	21	↓↓↓
	达到	18	52	↑↑↑
	超过	4	23	↑↑
<b>领域 6: 确保一致性、知识和信息管理</b>				
PI 14. 知识的生成和传播	缺失	5	2	—
	不适用	4	0	—
	接近	58	17	↓↓↓
	达到	22	35	↑↑
	超过	11	47	↑↑↑
PI 15. 一致性	缺失	2	3	—
	不适用	4	0	—
	接近	20	11	↓
	达到	56	71	↑↑
	超过	18	15	—

资料来源： 联检组根据妇女署提供的资料编制。

- 图例：
-  表示 5-10 个百分点的上升(下降)趋势，表明实现业绩指标方面的情况改进。
  -  表示 10-20 个百分点的上升(下降)趋势，表明实现业绩指标方面的情况改进。
  -  表示 20 个百分点的上升(下降)趋势，表明实现业绩指标方面的情况改进。
  -  表示 5-10 个百分点的上升(下降)趋势，表明实现业绩指标方面的情况恶化。
  -  表示 10-20 个百分点的上升(下降)趋势，表明实现业绩指标方面的情况恶化。
  -  表示现状(差异小于 5 个百分点)。

## 附件二

## 《全系统行动计划》报告实体(2017年)

联合国秘书处*	
大会和会议管理部	联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)
经济和社会事务部	建设和平支助办公室
外勤支助部	联合国监察员和调解事务办公室
管理部	非洲经济委员会(非洲经委会)秘书处
维持和平行动部	欧洲经济委员会(欧洲经委会)秘书处
政治事务部	拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)秘书处
新闻部	亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)秘书处
安全和安保部	西亚经济社会委员会(西亚经社会)秘书处
裁军事务厅	联合国贸易和发展会议(贸发会议)秘书处
人道主义事务协调厅	联合国环境规划署(环境署)秘书处
内部司法办公室	联合国人类住区规划署(人居署)
内部监督事务厅	联合国国际减少灾害战略
法律事务厅	联合国日内瓦办事处
最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室	联合国内罗毕办事处
非洲问题特别顾问办公室	联合国维也纳办事处
负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)

\* 自 2019 年 1 月 1 日起, 下列部门的名称已经改变: (a) 管理事务部改为管理战略、政策和合规部; (b) 维持和平行动部改为和平行动部; (c) 外勤支助部改为业务支助部; (d) 政治事务部改为政治和建设和平事务部; (e) 新闻部改为全球传播部。

各基金、方案和国贸中心	专门机构和原子能机构
国际贸易中心(国贸中心) 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署) 联合国难民事务高级专员办事处(难民署) 联合国儿童基金会(儿基会) 联合国开发计划署(开发署) 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署) 联合国项目事务厅(项目厅) 联合国人口基金(人口基金) 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处) 世界粮食计划署(粮食署)	联合国粮食及农业组织(粮农组织) 国际原子能机构(原子能机构) 国际民用航空组织(国际民航组织) 国际劳工组织(劳工组织) 国际海事组织(海事组织) 国际电信联盟(国际电联) 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织) 联合国工业发展组织(工发组织) 万国邮政联盟(万国邮联) 世界卫生组织(世卫组织) 世界知识产权组织(知识产权组织) 世界气象组织(气象组织) 世界旅游组织(世旅组织)

下列报告实体不是联检组参与组织：国际农业发展基金；国际移民组织；劳工组织国际培训中心；全面禁止核试验条约组织筹备委员会；联合国资本发展基金；《联合国气候变化框架公约》；联合国训练研究所；《联合国全球契约》；联合国系统职员学院；联合国大学；以及联合国志愿人员组织。

## 附件三

## 按业绩指标分列的执行《全系统行动计划》的有利因素和良好做法

业绩指标 (PI)	有利因素	良好做法
PI 1. 政策和计划	<p>全组织性别平等政策和行动计划与《全系统行动计划》保持一致。</p> <p>性别平等政策和行动计划与全组织战略文件保持一致。</p> <p>有明确的行动计划来配合性别平等政策或组织政策中与性别问题有关的部分。</p>	<p>妇女署通过提供专门知识或分担咨询费用，支持制定性别平等政策。在第一执行阶段结束时，认为多数报告实体具备符合并补充了《全系统行动计划》的政策。除联合国秘书处外，两个组织没有性别平等政策，一个组织正处于起草阶段(见附件四)。</p> <p>性别平等政策列入了实施《全系统行动计划》和一般性别措施的问责框架或责任矩阵(如维持和平时行动部、人居署、工发组织和联合国日内瓦办事处)。</p> <p>应理事机构的要求，《全系统行动计划》的相关指标被纳入实体的性别平等政策或行动计划(如劳工组织)。</p>
PI 2. 促进性别平等的业绩管理	<p>高级管理小组参与《全系统行动计划》或性别平等问题。</p> <p>在组织业绩评估系统中正式监测和奖励执行管理人员和高级管理人员在性别平等和增强妇女权能方面的业绩。</p> <p>通过公司业绩评估系统将性别平等和增强妇女权能的问责制纳入所有职级和职等。</p> <p>问责机制与目标、奖励和激励措施相结合。</p> <p>设立一个专门的性别平等和增强妇女权能委员会，以监测和落实政策遵守情况。</p>	<p>在高级管理小组会议上介绍关于《全系统行动计划》的信息(见附件四)。</p> <p>纳入了与性别敏感性和性别均等有关的业绩指标，在总部和外地负有聘用或监督责任的高级管理层和工作人员之间，促进免除任何禁止行为的和谐工作环境，例如工作与生活的平衡(如政治事务部、亚太经社会、国贸中心、开发署、教科文组织、世卫组织和气象组织)。</p> <p>2013 年联合国秘书处高级管理人员契约提到了《全系统行动计划》，该计划目前被性别均等取代。</p> <p>开发署性别平等指导和执行委员会负责所有办事处的政策制定和监督。</p>

业绩指标 (PI)	有利因素	良好做法
PI 3. 战略规划 PI 4. 报告和数据分析	<p>战略规划干事在性别平等股和性别平等协调人的支持下制定和报告与性别平等问题相关的成果的能力。</p> <p>将与《全系统行动计划》相关的指标从组织战略规划文件下达到外地办事处的工作计划，以便更好地收集事实和数据，从而可以单独报告这些指标。</p> <p>指导方案干事将性别平等分析纳入其活动的设计、监测和报告。</p> <p>容许按性别分列数字的信息系统和工具，以及分析此类信息的内部能力。</p>	<p>有明确的行动计划来伴随性别平等政策或组织政策中与性别问题有关的部分。</p> <p>联合国系统战略规划非正式网络的参与，以专业和技术视角支持报告实体达到指标规定的要求。</p>
PI 5. 评价	<p>评价干事有能力将与性别相关的内容纳入其评价工作，包括权力下放的评价。</p> <p>在制定职权范围和评价过程中的质量控制和支持。</p> <p>关于将与性别平等相关内容纳入评价工作的指导。</p>	<p>联合国评价小组的性别平等和人权工作组的参与，以从专业和技术角度支持报告实体实施相关的指标(见技术说明)。</p> <p>联合国评价小组的工作组在定稿前审查报告实体的信息和评级。</p> <p>监督办公室提交理事机构的年度报告列入关于评价的业绩指标 5 的信息(如教科文组织和人口基金)。</p> <p>监督办公室的审计与评价部门之间有同行评审的内部程序(如粮农组织)。</p> <p>评价政策或准则中提到《全系统行动计划》(如人权高专办、人口基金和开发署)。</p>
PI 6. 促进性别平等的审计	<p>审计专家的参与和支持。</p> <p>在组织风险评估中考虑到性别平等问题。</p>	<p>联合国系统各组织内部审计事务代表的性别平等问题兴趣小组的参与，以专业和技术视角支持报告实体实施相关指标(见指导文件)。</p> <p>报告实体在风险评估和基于风险的规划中特别考虑性别平等问题(如儿基会和工发组织)。</p>



业绩指标 (PI)	有利因素	良好做法
		<p>结合《全系统行动计划》，对自我报告机制进行审计(如内部监督事务厅，教科文组织正在计划这要做)。</p> <p>性别平等股正在与审计办公室进行讨论，以便将与两性平等和增强妇女权能有关的问题纳入组织风险评估和基于风险的审计规划(如内部监督事务厅、开发署、教科文组织、粮食署和世卫组织)。</p>
PI 7. 方案审查	<p>方案干事将性别观点纳入方案和项目管理所有领域的能 力。</p> <p>报告实体内方案干事的参与和支持。</p> <p>向方案干事提供明确的指导，以将性别平等分析纳入其工 作。</p> <p>允许报告实体提取与性别平等相关数字的信息管理系统和 工具。</p>	<p>方案核准程序要求所有项目和方案在核准前将性别观点纳 入审议和分析中(如人权高专办、工发组织和近东救济工 程处)。</p> <p>性别平等股的一名代表参加方案核准委员会的审议。</p>
PI 8. 资源跟踪	<p>信息管理系统和工具为实施性别标记提供了足够详细的数 据。</p> <p>制定了关于性别平等标码的全组织政策或指令，以确保实 体内部和实体之间的一致应用。</p> <p>信息管理系统和工具有能力分析性别平等标码产生的信 息，以指导中央战略规划(包括预算分配、规划和能力发 展)。</p>	<p>在性别平等标码方面，存在通过机构间常设委员会进行的 全系统协调。</p> <p>存在跨联合国系统各组织的辅导、合作和支持，以及关于 性别平等标码的机构间讲习班。</p> <p>存在一个项目管理质量保证机制，来确保性别标签的准确 性(如开发署)。</p>
PI 9. 资源分配	<p>既定性别标记系统的存在有助于确定性别问题的财务基 准。</p> <p>有财政资源可以将与性别平等相关的成果纳入成果管理 制，以监测和报告与性别平等有关的活动(包括通过性别 平等标码)。</p>	<p>各实体有分配给性别平等相关问题和方案的基准资源(见 附件五)。</p> <p>由理事机构(如国际电联)或捐助者捐款资金组织性别架构 或性别方案(如毒品和犯罪问题办公室和粮食署)分配支持 性别平等和主流化的具体资源。</p>

业绩指标 (PI)	有利因素	良好做法
PI 10. 性别架构和性别均等	<p>性别架构包括一个组织性别平等股和一个性别问题协调人或性别问题干事(最好是专业级别)网络, 并规定分配至少20%的工作人员时间。</p> <p>会员国支持并优先实现性别均等(性别均等之友小组)。</p> <p>各组织有具体的性别均等战略。</p>	<p>(在总部和外地办事处)有一个全组织性别平等协调人系统, 有分配的角色和职责(见附件五)。</p> <p>艾滋病署性别平等问题虚拟跨学科工作组支持《全系统行动计划》的报告(2018年)。</p>
PI 11. 组织文化	<p>有效执行(除其他外, 在关于招聘、灵活工作安排、产假和打击骚扰方面的)全组织政策, 促进有利于实现性别平等的工作环境。</p> <p>旨在提高性别平等方面认识和改善组织文化的培训方案(涵盖无意识偏见; 性别平等问题与组织任务之间的联系; 以及对性别平等和均等问题的抵制、敌意、父权和轻蔑态度)。</p> <p>有机会在典型的男性主导领域负有任务的组织改变人口结构。</p>	<p>使用和根据具体需求定制妇女署的培训模块“我了解性别平等问题”(如工发组织和人口基金)。</p> <p>国际性别平等倡议网促进对性别问题有敏感认识的文化。</p> <p>将与性别平等有关的培训纳入强制性培训方案或在线模块(如粮农组织、劳工组织、国贸中心、人权高专办、开发署、教科文组织、人口基金、毒品和犯罪问题办公室和联合国秘书处)。</p>
PI 12. 能力评估	<p>两性平等股或两性平等协调人与工作人员发展和学习干事之间存在牢固的伙伴关系。</p> <p>有足够的人力和财政资源对与性别平等有关的事项进行能力评估。</p>	<p>报告实体使用妇女署性别平等能力评估工具来满足其具体需要(如劳工组织和毒品和犯罪问题办公室)。</p> <p>将性别平等层面纳入另一项全组织能力评估工作(如人口基金)。</p> <p>将性别平等能力评估纳入组织工作人员调查(如原子能机构、儿基会和气象组织)。</p>
PI 13. 能力发展	<p>两性平等股或两性平等协调人与工作人员发展和学习干事之间存在牢固的伙伴关系。</p> <p>将性别问题纳入强制性培训方案, 并监测遵守情况。</p> <p>有一个专门针对具体任务的性别平等问题在线课程, 可供全系统使用。</p> <p>举行《全系统行动计划》全球年度会议, 汇集联合国各组织的代表, 以交流良好做法和经验教训。</p>	<p>使用和根据具体需求定制妇女署的培训模块“我了解性别平等”(如工发组织和人口基金)。</p> <p>将与性别平等问题有关的培训纳入强制性培训方案或在线模块(如粮农组织、劳工组织、国贸中心、开发署、教科文组织、人口基金、毒品和犯罪问题办公室和联合国秘书处)。</p>

业绩指标 (PI)	有利因素	良好做法
	有足够的资源来开发和更新培训模块，同时牢记整个组织内不断变化的员工队伍和专业知识的演变。	将性别平等的概念纳入上岗培训方案(如粮农组织、原子能机构和劳工组织)。道德操守培训中纳入性别平等层面(如国际民航组织和教科文组织)。
PI 14. 知识的生成和传播	<p>存在一个《全系统行动计划》知识管理和共享在线平台(知识中心)，将与性别平等主流化和执行《全系统行动计划》有关的文件(包括政策、良好做法、指导文件、报告和介绍)系统化。</p> <p>《全系统行动计划》全球年度会议聚集了联合国各组织的代表，以交流良好做法和经验教训。</p> <p>与传播干事合作，将与性别平等相关的事项纳入外联产品。</p> <p>出版物、指导说明和成功案例等知识产品可用于支持性别平等主流化。</p> <p>将与性别平等有关的要素纳入战略传播计划。</p>	<p>制定了组织性别平等问题交流计划，以传播关于性别平等和增强妇女权能的知识(如粮农组织)。</p> <p>定期组织有关性别平等认识的活动(如原子能机构和联合国日内瓦办事处)。</p> <p>在外联产品(如联合国日内瓦办事处)或内部交流产品(如大会和会议管理部)中使用《全系统行动计划》信息。</p> <p>实体内的性别平等问题协调人定期开会(如粮农组织)。</p>
PI 15. 一致性	<p>由全系统行动计划/性别平等问题协调人组成的网络是各组织之间分享最佳做法的一个机制。</p> <p>妇女署服务台在报告周期内提供支持。</p> <p>动员机构间网络执行《全系统行动计划》，从专业角度阐明期望和程序。</p> <p>为工作人员参加机构间会议提供资金和支持。</p>	<p>在《全系统行动计划》第一执行阶段，在不同地点举行了《全系统行动计划》全球年度会议。</p> <p>存在全系统行动计划协调人或性别问题专家的地方网络(如在日内瓦和维也纳)。</p> <p>联合国评价小组和联合国系统各组织内部审计事务代表参与其中(见上文)。</p>

资料来源：联检组根据对联检组问卷提供的答复和访谈编写。

注：为清楚起见，本表中使用了缩略语《全系统行动计划》。

## 附件四

## 关于理事机构、领导层和执行管理层的信息

参与组织	向理事机构提供的信息	领导层和执行管理层			性别平等政策或行动计划
		参与敲定《全系统行动计划》报告	批准《全系统行动计划》的最后报告	在高级管理小组会议上讨论《全系统行动计划》成果	
<b>联合国秘书处(32 个报告实体：28 个部、厅和区域委员会，以及贸发会议、环境署、人居署以及毒品和犯罪问题办公室)</b>					
联合国	经济及社会理事会第 2012/24 号决议欢迎《全系统行动计划》。秘书长提交经社理事会的关于将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案主流的报告列入了关于《全系统行动计划》的一节	参与程度很高(15) 在一定程度上参与 (5) 未参与(3)	行政首长 (或副手)：11 司长一级：9 专业一级 (部门主管)：3	是：9 否：8 未知：6	17 个部、厅已通过或正在通过性别平等政策或行动计划
贸发会议	未答复	参与程度很高	行政首长 (或副手)	否	性别均等战略(2018 年)
环境署	未答复	未参与	专业一级 (部门主管)	否	性别平等与环境政策和战略 (2014-2017年)
人居署	向理事会报告关于性别平等和增强妇女权能的信息	未参与	专业一级 (部门主管)	否	按照《全系统行动计划》制定的性别平等政策和计划 (2014-2019 年)
毒品和犯罪问题办公室	定期向理事机构报告《全系统行动计划》的人力资源问题	在一定程度上参与	行政首长 (或副手)	是	符合《全系统行动计划》的毒品和犯罪问题办公室性别平等政策(2017 年)
<b>基金、方案和国贸中心(10 个报告实体)</b>					
艾滋病署	每年向方案协调委员会报告《全系统行动计划》信息，作为战略人力资源管理问题最新情况的一部分	参与程度很高	行政首长 (或副手)	行政首长	与《行动计划》保持一致的《性别平等行动计划》(2013 年)
国贸中心	正式向联合咨询小组报告《全系统行动计划》的成就	参与程度很高	行政首长 (或副手)	是	国贸中心性别均等和能力评估(2016 年)

参与组织	向理事机构提供的信息	领导层和执行管理层			性别平等政策或行动计划
		参与敲定《全系统行动计划》报告	批准《全系统行动计划》的最后报告	在高级管理小组会议上讨论《全系统行动计划》成果	
开发署	向执行局提供了《全系统行动计划》信息，作为关于性别平等战略执行情况报告的一部分	未参与	专业一级 (部门主管)	是	开发署性别平等战略(2008-2013年、2014-2017年和2018-2021年)、开发署多样性和包容性战略(2013年)、开发署性别均等战略(2014-2017年和2018-2021年)
人口基金	向执行局提交的关于战略规划(2018-2021年)的报告中嵌入了《全系统行动计划》报告	在一定程度上参与	司长一级	是	未知
难民署	向执行委员会报告了《全系统行动计划》的执行情况，作为关于业务中性别平等进展报告的一部分	在一定程度上参与	司长一级	由副高级专员审查	年龄、性别和多样性政策(2018年)参照了《全系统行动计划》
儿基会	未知	在一定程度上参与	特等顾问	是	儿基会性别平等和增强女童和妇女权能政策(2010年)和性别平等行动计划(2014-2017年和2018-2021年)，其中纳入了《全系统行动计划》的各项标准
项目署	未答复	在一定程度上参与	司长一级	是	性别平等主流化政策(2013年)、性别均等战略(2018年)和行动计划
近东救济工程处	未知	未参与	专业一级 (部门主管)	是	性别平等政策(2007年)和性别平等主流化战略(2008年)。性别平等战略(2016-2021年)确保遵守《全系统行动计划》

参与组织	向理事机构提供的信息	领导层和执行管理层			性别平等政策或行动计划
		参与敲定《全系统行动计划》报告	批准《全系统行动计划》的最后报告	在高级管理小组会议上讨论《全系统行动计划》成果	
妇女署	未答复	在一定程度上参与	行政首长 (或副手)	否	妇女署在所有工作和政策中促进性别平等和增强妇女权能
粮食署	向执行局通报了通过执行《粮食署性别平等政策和组织性别平等行动计划》，使方案与《全系统行动计划》保持一致的进展情况	在一定程度上参与	行政首长 (或副手)	否	《粮食署对妇女的承诺》(1996-2002年)和《加强对妇女的承诺》(2003-2007年)；体现出《全系统行动计划》指标的性别平等政策(2015-2020年)和性别平等行动计划
<b>专门机构和原子能机构(13个报告实体)</b>					
粮农组织	每两年在《方案执行情况报告》中报告一次《全系统行动计划》，每年在《中期综合报告》中报告一次，在提交理事机构的这些报告的专门附件中提供了更详细的说明(关于指标的进展情况载于中期计划)	参与程度很高	行政首长 (或副手)	是	连续的《性别平等与发展行动计划》(1996-2001年、2002-2007年和2008-2013年)；性别平等政策(2012年)纳入了与《全系统行动计划》兼容的最低标准
原子能机构	《全系统行动计划》的业绩列入提交大会的关于“秘书处的妇女”的半年期报告	在一定程度上参与	专业一级 (部门主管)	否	性别平等政策(2008年)
国际民航组织	在提交大会或理事会的年度性别平等进展报告中提供《全系统行动计划》信息	参与程度很高	行政首长 (或副手)	未知	国际民航组织性别平等方案(2017年)和执行计划
劳工组织	在总结劳工组织《性别平等行动计划》的执行结果时，向理事机构报告《全系统行动计划》的成就	在一定程度上参与	专业一级 (部门主管)	是	劳工组织性别平等政策和劳工组织性别平等行动计划(2018-2021年)；后者与《全系统行动计划》的指标成果领域相一致

参与组织	向理事机构提供的信息	领导层和执行管理层			性别平等政策或行动计划
		参与敲定《全系统行动计划》报告	批准《全系统行动计划》的最后报告	在高级管理小组会议上讨论《全系统行动计划》成果	
海事组织	每年向理事机构报告与性别平等有关的信息，不在《全系统行动计划》报告的标题下	未参与	行政首长 (或副手)	否	海事组织两性平等政策(草案)
国际电联	2016 和 2017 年与理事会分享了妇女署给国际电联秘书长的年度信函	未提供信息	司长一级	否	国际电联性别平等和主流化政策(2013 年，参照《全系统行动计划》的要求)和国际电联性别平等和主流化年度行动计划(2017 年)
教科文组织	把《全系统行动计划》的成就作为管理问题向行政部门报告	参与程度很高	司长一级	是	基于《全系统行动计划》的性别平等优先事项行动计划(2009-2013 年)和(2014-2021 年)
工发组织	在总干事关于性别平等和增强妇女权能的报告中向大会报告《全系统行动计划》信息	在一定程度上参与	司长一级	是	与《全系统行动计划》保持一致的工发组织性别平等和增强妇女权能政策(2015 年)，以及其性别平等和增强妇女权能战略(2016-2019 年)
世旅组织	世旅组织秘书长提交执行理事会的关于人力资源的报告部分报告了《全系统行动计划》的信息，其中提到了性别均衡	在一定程度上参与	行政首长 (或副手)	否	否
万国邮联	未答复	未参与	专业一级 (部门主管)	否	否
世卫组织	世卫组织通过向世界卫生大会提交关于本组织工作人员情况的年度人力资源报告来监测性别均衡情况。 设想在 2020 年提交《全系统行动计划》报告	参与程度很高	行政首长 (或副手)	未知	世卫组织性别平等、公平和人权(2013 年)和主流化行动路线图(2014-2019 年)； 《全球人员配置的性别平等政策》(2017 年)，提到将

参与组织	向理事机构提供的信息	领导层和执行管理层			性别平等政策或行动计划
		参与敲定《全系统行动计划》报告	批准《全系统行动计划》的最后报告	在高级管理小组会议上讨论《全系统行动计划》成果	
					《全系统行动计划》作为整体目标
知识产权组织	将《全系统行动计划》的汇总结果作为提交协调委员会和方案预算委员会的人力资源年度报告的一部分	参与程度很高	司长一级	是(不定期)	参照《全系统行动计划》的知识产权组织性别平等政策(2014年)
气象组织	向执行理事会性别平等主流化专家咨询小组提交了一份全系统行动计划报告。将摘录纳入向执行理事会提交的性别平等问题报告	参与程度很高	行政首长(或副手)	是	气象组织性别平等政策(2011年, 2015年修订, 以纳入《全系统行动计划》的主要要求)

资料来源：联检组根据对联检组问卷提供的答复和访谈编写。

注：为清楚起见，本表中使用了缩略语《全系统行动计划》。



## 附件五

## 关于人力和财政资源的信息

参与组织	有全组织的性别平等股	有全组织的性别问题协调人或妇女问题协调人网络	跟踪分配给性别相关问题和方案的资源	分配给性别相关问题和方案的基准资源	将性别观点纳入战略规划文件
联合国秘书处* (32 个报告实体: 28 个部、厅和区域委员会, 以及贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室)					
联合国秘书处	几个部、厅已加强了性别架构(如维和部-外勤部性别平等股、人权高专办妇女权利和性别平等科)。	是	否, 团结项目内的全秘书处跟踪系统(正在考虑中)一些实体试行了性别标记系统: 亚太经社会、西亚经社会、人权高专办	否	是
贸发会议	是	是	否	否	是
环境署	是	是	是	是	是
人居署	未知	未知	是	否	是
毒品和犯罪问题办公室	是	是	否	否	是
基金、方案和国贸中心(10 个报告实体)					
艾滋病署	否	否	是	是	是
国贸中心	否	是	是	是	是
开发署	是	是	是	是	是
人口基金	是	否	是	是	是
难民署	是	是	否	否	是
儿基会	是	是	是	否	是
项目署	否	是	否	不适用	是
近东救济工程处	是	是	是	否	是
妇女署	妇女署在所有工作和政策中促进性别平等和增强妇女权能		妇女署的资金用于促进性别平等和增强妇女权能		
粮食署	是	是	是	是	是

参与组织	有全组织的性别平等股	有全组织的性别问题协调人或妇女问题协调人网络	跟踪分配给性别相关问题和方案的资源	分配给性别相关问题和方案的基准资源	将性别观点纳入战略规划文件
专门机构和原子能机构(13 个报告实体)					
粮农组织	是	是	是	是	是
原子能机构	否	是	否	否	否
国际民航组织	否	是	否	否	未知
劳工组织	是	是	正在开发中	否	是
移民组织	否	是	是	未知	是
国际电联	否	是	是	是	是
教科文组织	是	是	正在开发中	是	是
工发组织	是	是	是	是	是
世旅组织	否	否	否	否	是
万国邮联	否	否	未知	未知	未知
世卫组织	是	是	是	是	是
知识产权组织	否	是	是	否	是
气象组织	否	是	是 (预算外资源)	否	是

资料来源：联检组根据对联检组问卷提供的答复和访谈编写。

## 附件六

### 审查方法

本次审查于 2018 年 7 月至 2019 年 3 月进行，涵盖附件七所列的 28 个联检组参与组织(对应 55 个《全系统行动计划》报告实体)。

根据联检组的内部标准和工作程序，<sup>33</sup> 检查专员使用了来自不同来源的定性和定量数据的混合收集方法，以确保一致性、有效性和可靠性：

对相关文件进行案头审查。对以下文件进行了案头审查：妇女署的正式文件，特别是指南和技术说明；联合国秘书长向经济及社会理事会提交的关于将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案主流的年度报告以及经社理事会随后通过的决议(2012-2018 年)；关于行动计划的年度研讨会的文件；妇女署提供的关于 66 个报告实体业绩指标评级的相关文件和数据；以及妇女署给各报告实体执行管理层的年度信函(2012-2017 年)。还考虑了次要来源，如监督报告和报告实体制作的具体涉及《全系统行动计划》或一般涉及性别相关事项的其他类型的评估报告。

组织问卷。这些问卷是向 28 个联检组参与组织发出的，要求它们提供定性和定量的资料及证明文件。答复使得能够深入分析报告实体的现有流程和程序，突出该方案的好处和挑战。在联合国秘书处的 32 个部、厅和区域委员会中，有 25 个提供了投入，<sup>34</sup> 各基金、方案和专门机构都提供了投入。

两份技术问卷。这些问卷是向妇女署提出的，重点是其在全系统的协调和促进作用，并向首协会秘书处提出，有关就《全系统行动计划》做出的决定和采取的其他行动。

访谈。总共对报告实体的官员进行了 94 次访谈，挑选这些实体的目的是实现平衡，考虑到它们的任务、业务模式、地点和规模。在妇女署，采访了副秘书长/执行主任、协调司司长、行动计划小组成员和其他部门的官员。访谈涵盖了属于联合国秘书处、五个基金和方案以及五个专门机构的 19 个报告实体。在每个实体中，访谈都让《行动计划》协调人和性别平等股的成员、性别平等协调人/妇女问题协调人以及执行管理层和负责数据收集和业绩指标报告的组织单位(业务所有人)的代表参加。后者包括人力资源管理和财务管理部门、监督办公室和方案司的成员。

<sup>33</sup> A/51/34/附件一和 A/68/34/附件七。

<sup>34</sup> 联合国秘书处的下列 25 个报告实体对联检组的问卷作了答复：负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、经济和社会事务部、大会和会议管理部、管理事务部、政治事务部、新闻部、维持和平行动部/外勤支助部、安全和安保部、非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、内部司法办公室、裁军事务厅、人权高专办、内部监督事务厅、法律事务厅、贸发会议、环境署、人居署、联合国国际减少灾害战略、毒品和犯罪问题办公室/联合国维也纳办事处和联合国日内瓦办事处。以下七个实体没有将问卷交回联检组：西亚经社会、人道主义事务协调厅、监察员办公室、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室、非洲问题特别顾问办公室、建设和平支助办公室和联合国内罗毕办事处。

在线调查。对《行动计划》协调人和性别平等协调人/妇女问题协调人的调查旨在收集对《全系统行动计划》效率和效力的看法，对从其他来源收集的关于实现性别平等和增强妇女权能的意见提供三角互证。根据一份有针对性的协调人名单发送调查，其中一些人由妇女署提供，另一些通过访谈确定。共由 158 名答卷人完成了这项工作(66 个报告实体中 51 个实体的 49 名行动计划协调人和 109 名性别平等协调人)。对这些答复进行了总体分析，并按报告实体的主要类别和答复者的职能进行了过滤。对调查结果进行汇总，以确定各种主题的代理，如领导支持、报告机制和方案的影响。

重点小组。2018 年 10 月在日内瓦举行了性别平等协调人年度会议，期间一个由大约 45 名与会者组成的重点小组收集了关于三个关键审查领域的反馈意见：(a)《全系统行动计划》框架，包括其业绩指标；(b) 行动计划作为全系统和各组织内部的问责机制；(c) 报告的内部和外部协调。

按照联检组一贯的保密原则，处理收到的各种信息和意见。报告主要反映汇总的答复，如果为说明的目的引用引文，则故意从不引用来源。

## 附件七

### 各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览

JIU/REP/2019/2

报告	预期影响	联合国及其基金和方案															专门机构和原子能机构														
		联检组	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际航联组织	劳工组织	移民组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织	
供行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
建议 1	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 2	a		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 3	a														E																
建议 4	a		L	L			L	L	L			L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
建议 5	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	

图例：L：供立法机构作出决定的建议； E：供行政首长采取行动的建議；

■：无需该组织采取行动的建議

预期影响：a：加强透明度和问责制 b：传播良好/最佳做法 c：加强协调与合作 d：增强连贯性和协调一致性 e：强化控制和履约 f：提高效率 g：大量节省资金 h：提高效率 i：其他。

\* 如 ST/SGB/2015/3 所列。