联合国 E/2004/59

经济及社会理事会

Distr.: General
5 May 2004
Chinese
Original: English

2004 年实质性会议

2004 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

临时议程* 项目 4(a)、7(e)和 14(a)

协调各专门机构和联合国其他机构的政策和活动：审查和评估全系统执行理事会关于将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案主流的第 1997/2 号商定结论的情况

协调、方案和其他问题：将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案的主流

社会与人权问题：提交妇女地位

审查和评估全系统执行经济及社会理事会关于将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案主流的第 1997/2 号商定结论的情况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据经济及社会理事会 2003 年 7 月 24 日第 2003/49 号决议编写的。报告评估了联合国全系统和政府间一级执行理事会第 1997/2 号商定结论的情况。报告作了全面分析，着重说明在将性别观点纳入主流方面持续存在的差距和挑战，理事会在审查和评估时不妨加以重点探讨。

* E/2004/100。

04-33952 (C) 110604 140604

目录

		段次	页次
一.	导言	1-4	3
二.	将性别观点纳入联合国各实体的主流	5-52	3
	A. 政策、战略和预算框架	5-16	3
	B. 方案和业务活动	17-30	5
	C. 体制安排	31-52	7
三.	将性别观点纳入主流方面的机构间协作	53-58	11
四.	在政府间一级将性别观点纳入主流	59-79	12
	A. 以协调一致方式执行和贯彻千年首脑会议等重要会议和首脑会议的成果	62-63	12
	B. 大会及其附属机构	64-66	13
	C. 经济及社会理事会及其各职司委员会	67-74	13
	D. 安全理事会	75-79	14
五.	结论和建议	80-84	15

一. 导言

1. 1995 年第四次妇女问题世界会议赞同把将性别观点纳入主流作为促进女男平等的一项战略。1997 年 7 月 18 日，经济及社会理事会协调部分通过了关于将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案主流的第 1997/2 号商定结论。[1] 大会 2000 年 6 月第二十三届特别会议 [2] 重申了将性别观点纳入主流战略的重要性。

2. 经济及社理事会的商定结论将把性别观点纳入主流定义为，是评估任何计划的行动（包括立法、政策或方案）在各领域和各层次对妇女和男子的影响的进程，是一种战略，将妇女和男子的关注事项和经验作为一个整体，纳入政治、经济和社会等所有领域的政策和方案的设计、落实、监测和评价，使妇女和男子都能平等受益，终止不平等的现象。最终目标是实现两性平等。理事会规定了将性别观点纳入联合国系统的主流的原则，并就下列事项提出了具体建议：政府间进程、将性别观点纳入主流的体制要求，包括性别问题股和协调中心的作用、能力建设以及将性别观点纳入联合国各次全球会议综合后续行动的主流。

3. 经济及社会理事会在 2003 年 7 月 24 日第 2003/287 号决定中，决定在 2004 年协调部分审查和评估全系统执行第 1997/2 号商定结论的情况。理事会在 2003 年 7 月 24 日第 2003/49 号决议 [3] 中请秘书长在报告中建议进行审查和评估。

4. 本报告是应理事会的请求提交的。报告是在对从联合国各实体收到的资料的分析、[4] 性别问题和提高妇女地位问题特别顾问及妇女和两性平等机构间网络的工作、以及 1997 年以来秘书长向妇女地位委员会、经济及社会理事会和大会提交的各次报告的基础上编写的。报告评估了在将性别观点纳入联合国全系统和政府间一级各项政策和方案的主流方面取得的进展情况。报告作了全面分析，着重说明在将性别观点纳入主流方面持续存在的差距和挑战，理事会在落实审查和评估时不妨加以重点探讨。[5]

二. 将性别观点纳入联合国各实体的主流

A. 政策、战略和预算框架

5. 大多数实体已经制定了两性平等政策，把将性别观点纳入主流当作实现目标的主要战略。需要订立具体的两性平等政策，以便为将性别观点纳入主流提供至关重要的指导意见，表明高级管理层的决心，并实行问责。许多政策是结合 1995 年第四次妇女问题世界会议或其后续行动、即 2000 年大会第二十三届特别会议制定的。联合国若干实体近年来已经制定了新的政策和战略，或修订了现有的政策和战略。若干实体尚未采用两性平等政策或战略；一些实体目前正在制定此类政策，或其理事机关最近已敦促这些实体予以制订。

6. 一些新制订或修订的两性平等政策规定了执行手段和方法以及监测机制。一些实体还为现有的两性平等政策和战略订立了执行计划或行动计划。在一些实体中，两性平等政策或战略是在编制中期计划或方案预算时制订的。

7. 已经证明，让不同职类的工作人员、特别是高级管理层参与拟定两性平等政策和战略非常重要，可以因而更加致力于执行将性别观点纳入主流、确保问责和有系统地监测其实际实施。必须确定两性平等目标与有关实体的总体目标之间的联系，清楚地说明对政策和方案制订的影响。应明确界定工作人员，包括各级管理人员的作用、职责和问责机制及体制安排，包括两性平等问题专家资源和能力建设方式。应该拟订一项行动计划，说明所有活动领域可以衡量的目标，并确定时限及监测和评估指标。

8. 虽然联合国各实体订立的两性平等政策帮助提高了认识，为将性别观点纳入主流提供了必要框架，但实际执行仍较为困难。政策与执行之间仍然存在的差距是在审查和评估时应具体对待的一项主要挑战。

9. 经验表明，除了经济及社会理事会商定结论规定的重要的综合框架以及各实体内部订立的具体的两性平等政策外，还需要明确地把性别观点纳入部门政策和战略。应订立可以衡量的目标，同时确定时限、监测和评估指标、以及建立要求工作人员负责把性别观点纳入部门领域的主流的机制。

10. 许多实体为了把性别观点纳入部门政策和战略已经作出努力。但是，联合国各实体并非都在任务涵盖的各个领域对性别观点给予了全面重视。例如，在消除贫穷、宏观经济发展、能源、卫生、基础设施、社会保障、农村发展以及和平与安全方面，仍然存在差距。如果在部门政策和战略层次上不对性别观点给予特别重视，就难以在业务一级连贯一致地重视性别观点。

11. 并不是所有实体都在方案预算中对性别观点给予了全面重视。即使在大力促进两性平等的实体，这些努力也并非始终适当地反映在方案规划和预算中。整个联合国系统采用成果预算制提供了机会，可以在编制中期计划、方案预算和多年期筹资框架时日益重视性别观点。已经作出努力，以便将两性平等政策和战略与总体的政策目标联系起来，并划拨资源，用于将性别观点纳入不同部门领域的主流。

12. 从 1999 年至 2003 年，一个机构间任务组在重点研究如何将性别观点纳入方案预算过程的主流。[6] 已经在 14 个实体中进行了个案研究，并作出努力，加强方案主管、预算编制人员和性别问题专家在拟定、执行和监测方案预算方面的合作。由于任务组的工作，最近全系统的预算文件已更加重视性别观点。

13. 自 1997 年以来，一些实体已经增加了用于将性别观点纳入主流的财政资源。其他实体则报告说，由于削减了总的预算，为将性别观点纳入主流提供支助的资源有所减少。在为两性平等问题专家提供资金，以提供所需的咨询意见、支助和能力建设方面也遇到了一些具体挑战。

14. 已经证明，对于将性别观点纳入主流工作的资源划拨情况很难进行评估。一些实体已经拨出具体资源用于将性别观点纳入主流，特别是用于培训或制定准则

和编制其他材料等体制发展活动。其他实体则预期总预算的分配能顾及对性别观点的重视。经验表明，明确重视将性别观点纳入主流所需的资源，对于成功执行关系重大。已经制定了将性别观点纳入主流的政策和行动计划、但没有注意划拨资源的实体在执行过程中已受到限制。

15. 衡量方面的挑战包括，如何确定在努力使性别观点成为所有活动的一个构成部分方面所使用资金的确切数额。即使已经增加了用于将性别观点纳入主流的资源，现有的监测和报告制度也并非始终能确定现有的资金中有多少正用于将性别观点纳入主流的活动。实际支出也可能与将性别观点纳入方案活动的能力大小直接相关。

16. 若干实体一直靠预算外资源来从事将性别观点纳入主流的工作，一些实体最近则失去了这一支助。使用预算外资金既可以提供机会，也会带来挑战。预算外资源难以预测，从长远来说也许不会使将性别观点纳入主流工作更可持续。另一方面，就短期而言，预算外资源已经使有助于将性别观点纳入主流的重要行动得以实现，包括在能力建设和编制参考资料方面，而这些活动都对将性别观点纳入主流产生了积极影响。

B. 方案和业务活动

17. 自从 1997 年通过商定结论以来，联合国各实体为把性别观点纳入方案和业务已作出相当的努力。联合国各实体（包括参加技术合作方案的基金和方案、专门机构和秘书处各部）在业务方面采取了各种将性别观点纳入主流的主动行动。各实体从业务方面着手，提请在整个系统的收集、研究和分析以及培训活动中注意性别观点。

18. 1997 年之前不曾系统地考虑性别观点的部门领域已在将性别观点纳入主流方面取得进展，这些部门领域包括和平与安全、人道主义问题和重建工作、民主治理、信息和通信技术以及艾滋病毒/艾滋病。

19. 许多部门领域在政策和方案拟定两者之间（即设计、实施、监测和评价）依然存在着差距。即使在设计方案和业务活动中考虑了性别问题，也并不总能在实际贯彻时对性别问题有敏感的认识。即便有将性别观点纳入主流的材料、资源和工具，许多实体的方案干事和外地工作人员在其日常工作中往往没有能力使用这些工具和切实将性别观点纳入主流。记录和宣传实际经验、学到的东西和最佳作法对成功地在方案和业务活动中将性别观点纳入主流非常重要。

20. 总部对外地进展情况的监测是一大挑战，尤其是监测成果和长期影响。成果报告制有助于更准确地进行监测。但是在准确抓住贯穿各领域的问题（例如两性平等）方面依然存在着困难。

21. 政府力求在方案中关注性别问题，因而使国家和区域一级对技术支助和能力建设的要求也随之提高。但资源却仍旧有限。而今越来越显然的是，各实体在将

性别观点纳入各自业务活动的主流问题上需要更多地协调和协作。联合国国家小组结构和专题组（包括性别问题专题组）的建立为将贯穿各领域的问题（包括性别观点）更好地纳入方案和业务活动提供了机会。驻地协调员在保证国家小组致力于将性别问题系统地纳入主流方面有着重要的作用。对驻地协调员的年度报告进行评估后发现，提高政府官员、联合国工作人员和非政府组织认识的能力建设主动行动包括了编制考虑性别问题的预算和立法方面的培训。其他的主动行动也是为了帮助建立在两性平等和将性别观点纳入主流方面的国家能力，包括帮助各国家统计局建立按性别分类的数据。

22. 最近的一份调查报告报道，国家一级的性别问题专题组的数量有所增加。[7] 这些小组的活动涉及倡导、技术支助、能力建设和社区一级的干预措施。但性别问题专题组因授权有限、缺乏能力和成员资历较浅而遇到种种困难。

23. 在确保其他的国家专题组（例如艾滋病毒/艾滋病专题组）充分重视性别问题方面做得较少。为其他部门领域服务的专题组应该包括可提供技术咨询和支助的两性平等问题专家。

24. 业务手段是将贯穿各领域的问题（包括两性平等）纳入发展进程的重要切入点。在将性别观点纳入共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)进程方面取得了进展，这体现在已对共同国家评估/联发援框架指导方针作了积极的修改——即从 1999 年承认两性平等是一个贯穿各领域的问题，到 2002 年将两性平等确立为其中的一个指导原则。2003 年修正的指导原则强调务必将共同国家评估中确定的注重两性不平等问题纳入发展援助框架。然而，尽管已取得进展，在这些指导方针中包括了性别观点，但是在将性别观点纳入共同国家评估/联发援框架文件以及在对国家方案拟订采取后续行动方面依然存在着重大差距。对性别问题的关注依然局限于少数部门领域，例如教育、卫生和微观经济问题。在宏观经济、税收、就业、农业、交通、水利、环境和住房等其他重要领域，还没有系统地注意性别观点。

25. 将性别观点成功地纳入共同国家评估/联发援框架的主流，要求系统地使用性别分析和按性别分类的统计数据；与提高妇女地位的国家机构以及妇女团体和网络协商；制定具体的建议，解决查明的性别不平等问题。在此过程中应该将《北京行动纲要》和大会第二十三届特别会议的结果文件以及《消除对妇女一切形式歧视公约》作为重要的参考资源使用。

26. 最近进行的案头审查发现，[8] 与 2002 年相比，2003 年注意两性不平等的减贫战略文件比例大幅度增加。联合国实体与提高妇女地位的国家机构以及妇女团体和网络合作，可为将性别观点纳入减贫战略文件提供有效的支持。联合国可以在国家对话中提出性别问题，促进掌握性别分析方法和手段，建设监测和实施能力，资助性别问题专家。

27. 联合国实体在制定减贫战略文件期间的联合职工评估中也具有重要作用。联合职工评估的指导方针强调确保妇女团体参加减贫战略文件进程和确认以性别观点看待贫穷问题的重要性。然而，在对 21 个临时减贫战略文件和 33 个减贫战略文件进行的联合职工评估，在质量和数量上进行审查之后发现，这些文件对性别观点的关注均不一致。世界银行对 2001 年减贫战略文件的性别观点作了审查，发现联合职工评估只对不到¼的临时减贫战略文件建议在两性平等方面采取进一步的分析、行动或监测步骤。[9] 由于世界银行和国际货币基金组织是根据联合职工评估的分析批准减贫战略文件的，因此联合职工评估是确保减贫战略文件体现性别观点的一个重要环节。

28. 当前越来越关注将性别观点纳入人道主义事务协调厅(人道协调厅)领导的机构间联合呼吁进程。机构间常设委员会自从 1994 年采取联合呼吁进程指导方针以来，已取得进展，这些指导方针中没有提到两性平等。后又进行了若干审查，以求进一步改进这些指导方针，其中突出了对性别观点缺乏关注的问题。2003 年修正的指导方针还得益于机构间常设委员会性别问题和人道主义援助工作队为审查将性别观点纳入联合呼吁程序的主流的工作而委托撰写的报告。报告强调联合呼吁程序文件在性别分析和按性别分列数据方面存在重大差距，在促进两性平等方面缺乏具体的主动行动。报告还确认需要进一步建设能力，培训如何结合性别观点。目前，人道协调厅正在对机构间常设委员会 1999 年的性别政策进行审查，以便及时为经济及社会理事会 2004 年的人道主义部分作准备。

29. 国家关于千年发展目标的报告反映趋势并发现成绩和继续存在的挑战。撰写这些报告可以为提高认识、结成联盟、发展将性别观点纳入主流的国家能力以及评估国家发展政策如何考虑到性别观点，提供一次重要机会。最近的评估表明，[10] 国家一级的报告着重的是教育和卫生，其次是经济和政治参与。必须将两性平等视为对实现所有千年发展目标关系重大，而不仅仅在千年发展目标 3 中加以讨论。在数据分析和能力建设方面面临着一些限制因素。不少实体正在解决这些问题，包括通过制定考虑性别观点的指标和监测方法。

30. 开发计划署最近在 13 个国家对千年发展目标国家报告的评估得出结论说，没有一个国家将性别问题当作贯穿各领域的问题。只有在谈到目标 3 这一专门论及性别平等的目标时，这些国家才都谈到性别问题。

C. 体制安排

31. 联合国各实体已建立机构体制，以利于有效地进行将性别观点纳入主流的工作，包括专家资源和两性平等问题协调人、能力建设活动、方法和手段、统计和指标以及监测和评价机制。

1. 两性平等问题专家资源

32. 自 1997 年以来，整个联合国系统两性平等问题专家资源的使用情况有很大不同。不过，在职等、任务规定、资源的获得和决策、以及高级管理人员的支持

程度方面经历了共同的挑战。联合国许多较大的实体配备了性别问题顾问和（或）两性平等股。若干实体设立了由高层参与的内部或外部咨询机构。这些机构对政策制定和方案拟定提供指导。总的来说，专家资源的水平自 1997 年以来保持不变。一些实体两性平等问题专家的数量有所增加，而若干实体报告说，由于重组等原因出现资源下降。

33. 经验表明，随着将性别观点纳入主流工作的开展，以及将推动两性平等的责任转移到包括高级管理人员在内的全体工作人员，对专家支助的需求可能增加。不应将两性平等问题专家看作只对将性别观点纳入主流负责。他们的作用是支助高级管理人员履行其将性别观点纳入主流的管理责任。两性平等问题专家应该推动、支助并监测将性别观点纳入主流的进展情况。在性别问题分析和能力建设的方法和手段等方面提供技术咨询和支助是至关重要的。然而，两性平等问题专家若要发挥有效的作用，就必须要有充足的资源分配、明确的授权，并在各组织内占据具有战略性的地位。专家们尤其需要高级管理层的大力支持。

34. 整个系统的一个常见做法，就是在总部和实地二级设立两性平等问题协调人网络。协调人通常是技术工作部门的工作人员，所分配的任务就是花部分时间来推动、支助和监测将性别观点纳入主流的工作。2001 年开展的一项机构间研究，[11] 查明了两性平等问题协调人所面临的若干严重制约。两性平等问题协调人大都是初级职等的妇女（占 90％以上）。在两性平等问题上，许多人没有过去的经验、专业知识和兴趣。在许多情况下，她们的作用和责任并不明确，也没有在其工作计划中得到体现。对决策过程的接触以及获得的资源都很有限。两性平等问题协调人通常没有得到培训，而且支助体系（例如，开展活动的网络）也没有到位。这限制了协调人的效能。这些制约依然存在。

35. 然而，一些实体发现，假如形成一种有利环境来解决上述制约，那么，两性平等问题协调人可以在支助将性别观点纳入主流方面发挥重要的作用。尤其是在总部向实地一级的两性平等问题协调人提供支助时，正在发挥作用的网络证明是有益的。各实体强调，让更多的高级工作人员参加两性平等问题协调人网络是十分重要的。另外，强调有必要改进性别均衡。一些实体发现，对两性平等问题协调人的责任实行轮换，有助于使更多的工作人员对性别问题有敏感认识。

36. 各实体还建立了两性平等知识电子网络，在总部与各区域和国家办事处的两性平等问题协调人和专家之间建立联系，从而促进能力和机构记忆的发展。[12]

37. 专门从事两性平等工作的实体，包括性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、提高妇女地位司、联合国妇女发展基金（妇发基金）以及联合国提高妇女地位国际研究训练所（提高妇女地位研训所），还通过提供宣传、咨询和资源以及开展试点活动，在整个联合国系统推动和支助了将性别观点纳入主流的工作。

2. 能力建设，包括制定方法和手段

38. 能力建设一直是整个联合国系统在支持将性别观点纳入主流方面开展的主要活动领域之一。大多数实体对工作人员和合作伙伴培训计划以及制定方法和手段进行投资。为以下不同职类的工作人员编制了培训计划和参考材料：预算工作人员、技术和部门工作人员、高级管理人员和两性平等问题专家和协调人。采用了不同种类的培训，包括将性别观点纳入主流的一般培训以及为各部门专门开展的培训。制定了各种各样的培训方法和手段。若干实体在各自网站上汇编了各种将性别观点纳入主流的培训材料和其他工具。[13]

39. 联合国的能力建设工作并不总是像预想的那么有效。尽管一些实体报告了各自培训计划取得的成果，但是，许多实体的培训计划都是临时组织，也没有机构性后续行动。必须更加重视影响评价工作。培训还要满足参加者的特殊需要。针对部门的培训应该提供指导，帮助将性别观点纳入参加者在日常工作中参与的各项活动和工作。只有提供咨询，使参加者了解两性问题分析方法如何才能实际运用到他们的工作中去，这些方法才会收效。

40. 一些实体已经作出努力，将性别观点纳入现有的各项培训计划之中，例如维和人员培训计划。将性别观点纳入主流单元也溶入到新工作人员的到职培训中。这加深认识了将性别观点纳入主流工作的责任制和问责制。必须作出进一步努力，对减贫、宏观经济学和可持续发展等领域的培训计划施加影响，以便加深认识性别观点与这些领域之间的联系。

41. 联合国各实体已经编写了将性别观点纳入主流的资料和工具。如今，几乎联合国系统涉及的每个工作领域都有手册或准则。这包括清单和简报。机构间网站《妇女观察》最近编写了一份资料目录，其中包括关于将性别观点纳入主流的培训资料和其他参考资料。[14] 联合国系统各实体之间更多地交换资料，是能力建设的一个重要手段。然而，一些实体还面临一项挑战：尽管已经为许多不同部门制定了各种方法和手段，但很多方法和手段没有得到充分利用。对现有资源的利用及其相关性的监测和评价一直不够。

42. 有效地将性别观点纳入主流的一项重要挑战是：性别问题分析没有得到系统的利用。即使在开展分析时，分析结果也没有充分纳入规划和资源分配中。必须开展更为有效的能力建设活动，增加两性平等问题专家所提供的支助，以此应对这一挑战。

3. 按性别分列的数据、有性别区分的资料和指标

43. 各实体十分重视按性别分列的数据以及有性别区分的资料的收集、分析和使用，并重视相关指标制定工作。在执行《千年宣言》和千年发展目标，拟定和执行共同国家评估、联发援框架以及减贫战略文件等业务手段的范围内，在按性别分列的数据、有性别区分的资料以及对性别问题有敏感认识的指标方面所做的工

作更为重要。最近，在制定对性别问题有敏感认识的指标方面作出努力，以衡量在实现所有千年发展目标方面取得的进展。至于新制定指标在何种程度上对政策制定与方案编制以及两性平等成果产生了影响，现在进行评价还为时尚早。然而，必须为这些影响的监测和评价制定标准。

44. 在社会人口、教育和卫生统计领域，在按性别分列的数据和指标方面取得了进展。在经济统计以及移徙、能源、水、农业与食品生产、城市与农村发展问题、人口问题、艾滋病毒/艾滋病及信息和通信技术方面仍然存在着差距。

45. 一些实体编制了统计数据库，而且可以在因特网上查阅。[15] 许多实体制作并散发了供决策者和公众使用的材料，例如重大趋势和新生问题的定期报告，其中包括了对按性别分列的数据、有性别区分的资料以及数据的分析。

46. 已经采取了若干机构间举措，来建设统计和指标领域工作人员和发展伙伴的能力、承诺和资源。在提高统计领域对将性别观点纳入主流工作的重视，在建设国家统计机构的能力方面，五个区域委员会发挥了重要作用。

4. 监测和评价

47. 大多数联合国实体指出，监测和评价领域是将性别观点纳入主流执行工作最薄弱的环节之一。所面临的挑战包括：缺乏定期报告；监测制度不当；没有获得和使用按性别分列的数据、有性别区分的资料以及指标；未能把监测和评价工作的成果贯穿于政策和方案拟定工作中。

48. 许多实体开展了两性平等和将性别观点纳入主流的具体基础研究、调查、审计或评价。各业务实体指出了总部在监测国家或区域办事处所取得的进展方面存在的各种困难。各实体还强调，由主要利益有关者和受益方参加的参与性性别问题评估和评价——包括中期审查——具有潜在的重要性。这些活动增强了政策规划、方案执行和后续行动，并有利于组织问责制度。然而，各实体报告说，工作人员和合作伙伴的能力缺欠是一个主要障碍。

49. 大多数对将性别问题纳入主流工作的监测和评价是通过具体的性别问题评价、审计、评估或调查进行的。在较小程度上，将性别问题纳入主流所取得进展的监测工作，是通过定期评价和报告进程受到重视的。缺乏有性别区分的资料、按性别分列的数据以及各种具体目标和指标，成为开展有效监测工作的主要障碍。然而，若干实体正在努力把对性别观点的重视纳入现有的监测手段中，而不是另外制定将性别观点纳入主流的监测制度。

5. 问责制

50. 正如商定结论所强调的那样，每个实体最高级别的问责制和政治意愿，对于把将性别观点纳入主流转化为实践是十分重要的。缺乏问责制依然是在联合国系统成功实施将性别观点纳入主流工作的主要挑战之一。若要成功地将性别观点纳

入主流，各实体必须确保各自组织中所有职类的工作人员负起责任，并对在各自工作范围内重视性别观点接受问责。在确保两性平等问题专家以外的工作人员对将性别观点纳入主流工作承担责任方面，依然存在着各种挑战。

51. 必须进一步制定将性别观点纳入主流工作的问责机制。一些实体已经在工作人员考绩中采用了将性别观点纳入主流的业绩指标；其他实体则强调，必须确保职务说明和工作计划具体提到对将性别观点纳入主流工作的责任制和问责制，并将之视为一项贯穿各领域的任务。若干实体已经提出资料，说明全体工作人员在两性平等政策、战略或行动计划方面的角色和责任。必须作出更大的努力，来说明将性别观点纳入主流工作的责任制和问责制，并提出高级管理人员可以使工作人员承担责任的方式。

52. 监测和报告机制以及例行工作方面存在着各种弱点，使得各实体内部的问责问题更加复杂。

三. 将性别观点纳入主流方面的机构间协作

53. 第 1997/2 号商定结论鼓励加强机构间协作，以确保将性别观点纳入一切政策和方案。妇女与两性平等机构间网络自从被设为前行政协调委员会（现为联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会））的常设委员会以来，一直推动将性别观点纳入主流的工作。机构间网络由性别问题和提高妇女地位问题特别顾问担任主席，为交流将性别观点纳入主流方面的信息及协力开展能力建设和制定工作方法和手段提供了论坛。该网络有 60 名成员，代表 25 个实体。该网络通过年度全体会议和注重在千年发展目标、信息和通信技术、和平与安全、共同国家评估/联发援框架、贸易、水、评价、监测和报告等一系列问题上将性别观点纳入主流的工作组来开展工作。

54. 该网络增强了各实体在其工作方案中注重性别观点的能力。能力建设措施包括在年会期间开办将性别观点纳入主流培训班，培训内容涵盖方式方法、培训和能力建设、全球会议的会前准备和会后落实及方案报告和监测。

55. 该网络除了增强各实体将性别观点纳入其工作的能力以外，还在支持重视将性别观点纳入重要会议和首脑会议的准备、成果和落实的政府间工作中起到了推动作用。该网络与筹备工作组和其他机构协作，在发展筹资问题国际会议（2002 年）和信息社会世界首脑会议（2003 年）等会议期间组织了互动式的附带活动和对话。

56. 该网络已经成为执行商定结论的一支重要力量。该网络向行政首长协调会及其方案和管理高级别委员会提供工作报告，还与联合国系统外的其他利益有关者协作，支持将性别观点纳入主流的工作，例如曾与经济合作与发展组织（经合组织）/发展援助委员会（发援会）两性平等网络协作，每年组织两次特定专题讲习班。

57. 许多实体还作为两性平等网络或国家专题小组等特设专题小组成员参与了其他机构间活动。机构间常设委员会两性平等和人道主义援助工作队和性别问题和艾滋病毒/艾滋病机构间工作组等为协调某些部门领域的性别问题而成立的网络和小组也为促进商定结论的各项目标做出了贡献。

58. 还有一些机构间机构努力在其工作中更加注重性别观点，其中包括联合国发展集团共同国家评估/联发援框架质量保证工作组，将性别问题作为质量支助、保证系统和经修订的共同国家评估/联发援框架指导方针是否成功的指标之一，以及机构间排雷行动协调小组，正在制定将性别问题纳入排雷行动方案的指导方针。经济和社会事务执行委员会、和平与安全执行委员会和人道主义事务执行委员会也正在采用性别观点。

四. 在政府间一级将性别观点纳入主流

59. 在将性别观点纳入政府间工作方面取得进展对于加强联合国系统将性别观点纳入主流的努力十分重要。政府间工作的成果为联合国各实体的工作提供了任务。在政府间工作中不断注意性别观点可为在整个联合国系统将性别观点纳入主流提供重要动力。

60. 《千年宣言》、其他重要会议和首脑会议的成果及政府间机构通过的其他政策和指导方针，例如，安全理事会关于妇女、和平与安全问题的第 1325(2000)号决议，已经成为联合国各实体制定政策、设计和执行方案及业务活动的重要框架。许多实体已将本单位的优先事项与千年发展目标联系起来。

61. 自 1997 年以来，秘书长向妇女地位委员会、经济及社会理事会和大会提交的年度报告、经济及社会理事会和大会通过的关于将性别观点纳入主流的各项决议特别重视将性别观点纳入主流战略，为联合国系统提供了重要的指南。

A. 以协调一致方式执行和贯彻千年首脑会议等重要会议和首脑会议的成果

62. 上一个十年举行的会议和首脑会议，包括 2000 年千年首脑会议、2002 年发展筹资问题国际会议、2002 年联合国儿童问题特别会议、2002 年第二次老龄问题世界大会、2002 年可持续发展问题世界首脑会议和 2003 年信息社会世界首脑会议第一期会议都凸现了性别问题的交叉性和取得两性平等以促进发展的重要性。联合国各实体已经明确地将各次会议和首脑会议的成果作为制定组织优先次序的基础。虽然在上述工作中对性别观点的关注程度各不相同，但是各国政府积极致力于两性平等，在国际、区域和国家各级都提出了行动建议。必须在各报告中加强对两性观点的重视，为各会员国的审议和建议提供基础。

63. 《千年宣言》及其发展目标将全球协议转化成为有时限的特定目标，为各实体协调行动以实现商定目标创建了新的平台。《宣言》将为实现两性平等而取得

的进展本身视为一个目的和视为有助于实现其他发展目标的一项目标。千年发展目标 3 的重点是促进两性平等和赋予妇女权力。在评估此项千年发展目标的执行情况时，应该比照其他相互依存并相互加强的各项千年发展目标来衡量进展情况。在采取旨在消除贫困和饥饿，改善教育，减少母婴死亡率、艾滋病毒/艾滋病和其他疾病，确保环境可持续性和形成伙伴关系以促进发展的行动时，应该纳入性别观点。在分析所有千年发展目标的实现情况时纳入两性平等观点应该成为定于 2005 年进行的《千年宣言》审查和评估的重点。

B. 大会及其附属机构

64. 自从商定结论通过以来，大会在常会期间的讨论过程中和已经通过的决议中考虑了性别观点。大会在全会中考虑了性别观点与发展、国际合作和向某些会员国提供人道主义或政治援助之间的关系。自 2001 年以来，大会借助每年就《千年宣言》采取的后续行动审查两性平等与教育和产妇死亡率之间的关系。尚未定期审查性别观点与其他目标之间的关系。

65. 第二和第三委员会对两性平等问题最为重视。第二委员会每年讨论两次妇女参与发展的问题，以及发展筹资、可持续发展、工业发展合作、人力资源开发、发展业务活动和贯彻第一个联合国消除贫穷十年等方面的两性平等问题。其他问题，例如宏观经济政策问题、科技问题尚未系统地从性别观点出发予以考虑。第三委员会有两个议程项目专门讨论两性平等问题，还在有关社会发展、青年、老龄、残疾人、家庭问题、人权，包括个别国家的局势，预防犯罪和刑事司法、难民和流离失所者、人道主义问题和儿童权利等其他议程项目项下讨论将性别观点纳入主流问题。

66. 第一委员会在讨论裁军问题，主要是在组织特定活动时，十分重视妇女问题。第四委员会涉及的性别观点有限，有必要通过其新闻中心宣传联合国的成绩，包括在保障妇女权利方面的成绩。第五委员会考虑在制定维和行动的政策时纳入性别观点。第六委员会在编纂工作中讨论了人的克隆对妇女的潜在影响和拐卖妇女问题，但是没有关注其他领域的性别问题。在预算和法律问题等方面重视性别问题大有可为。

C. 经济及社会理事会及其各职司委员会

67. 自 1997 年以来，经济及社会理事会及其各委员会无论在将两性平等本身作为一个目标，还是作为实现部门目标的手段方面都更加重视这一问题。然而，理事会及其各附属机构对性别问题的考虑不平衡。理事会自 1997 年以来在所有部门都讨论了性别问题，在决策、协调行动、审查各职司委员会和区域委员会的工作、评估发展业务活动的过程中都不同程度地纳入了性别观点。

68. 自 1999 年以来，理事会高级别部分和部长级宣言中都提及妇女的作用或性别观点与工作和就业对于消除贫穷的作用、信息技术、联合国在支持非洲可持续

发展中的作用、卫生和教育等领域的人力资源开发，实现农村发展以消除贫穷和促进可持续发展等之间的关系。理事会 2001 年协调部分讨论了信息和通信技术中的性别观点。

69. 1999 年和 2002 年人道主义部分强调，必须将性别观点纳入人道主义活动、建设和平、预防冲突和冲突后恢复活动中。在业务部分，理事会 1998 年高级别会议专门讨论了为使妇女参与发展而促进能力建设和资源调动的业务活动。

70. 从 2001 年起，在常务部分议程中增列了一个关于纳入主流的分项，这提高了理事会审查各职司委员会工作时这一问题的可见度。2002 和 2003 年，关于将性别观点纳入主流的互动式小组讨论成为审议工作的补充。

71. 自 1997 年以来，理事会 10 个职司委员会[16] 中有多个委员会越来越重视性别问题与其特定部门任务之间的关系。例如，社会发展委员会和可持续发展委员会努力将性别观点作为其工作方案的一个组成部分。人权委员会通过将性别观点列为一个单独议程项目和在专题性决议和国别决议中考虑性别问题，将性别观点纳入其工作。可以通过理事会主席团与其各附属机构主席团举行的常会进一步推动将性别观点纳入主流。

72. 人权委员会和妇女地位委员会进行了政策和报告协调，这两个委员会的主席和秘书处工作人员参加了各自的会议，提高妇女地位司和联合国人权事务高级专员办事处开展了联合工作方案，这一切都促进了将性别观点纳入主流方面的宝贵协作。

73. 妇女地位委员会在多年工作方案中考虑了具体部门政策的性别问题，以推动将性别观点纳入社会发展问题世界首脑会议和信息社会世界首脑会议等社会和经济领域的重要首脑会议和重要会议的准备、成果和贯彻行动。妇女地位委员会除其他外，敦促将性别观点纳入报告和审查工作，在支持将性别观点纳入理事会及其各委员会工作主流的过程中起到了推动作用。

74. 虽然妇女地位委员会和人权委员会、人口与发展委员会、预防犯罪和刑事司法委员会及社会发展委员会等职司委员会之间建立了互动关系，但其他附属机构和理事会本身没有坚持利用妇女地位委员会的工作成果，包括关于自然灾害或信息和通信技术等具体部门议题的商定结论。

D. 安全理事会

75. 过去十年来，安全理事会考虑到了不断变化的冲突性质，并日益注重防止武装冲突、保护平民和武装冲突中的儿童、以及审查多方位和平行动的效力。安全理事会在于 2000 年通过了关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议后，采取了步骤来保证在和平与安全领域纳入性别观点。第 1325 号决议指明了性别观点与和平谈判、维持和平行动以及解除武装、复员和重返社会举措有关。该决议

提供了一个重要的框架，以供其他政府间机构、联合国实体和非政府组织采取行动，把性别观点纳入和平与安全领域的主流。安全理事会的公开辩论和阿里亚办法会议为评估进展情况以及在安理会和非政府组织之间建立联系提供了机会。

76. 根据安全理事会第 1325（2000）号决议，秘书长于 2002 年进行了一项关于妇女、和平与安全问题的研究。秘书长向安全理事会提交了一份以这项研究的结果为基础编写的报告，安理会于 2002 年 10 月在一次公开会议上讨论了该报告。[17] 安全理事会主席重申，安理会支持第 1325（2000）号决议的充分执行。该机构对在任命妇女担任秘书长特别代表和特使方面进展速度缓慢表示关注，并敦促增加担任高级别代表的妇女人数。安理会鼓励与地方妇女团体和网络保持经常接触，并努力保证使这些团体和网络充分参与和平谈判和重建进程，特别是在决策一级进行参与。

77. 安全理事会派出的代表团越来越多地注重性别观点。安理会在 2003 年向西非、刚果民主共和国和大湖区以及阿富汗派出的所有三个代表团都同地方妇女团体进行了协商。与此相比，在安理会于 2000 至 2002 年期间总共派出的 10 个代表团中，仅有 4 个代表团同妇女团体进行了协商。关于性别问题的介绍、为列入性别观点编制的核对清单以及性别问题顾问的参与为在利比里亚、科特迪瓦、海地和苏丹拟定新的和平行动的评估团提供了帮助。

78. 在确保把性别议题充分纳入安全理事会的工作主流方面，仍有艰巨的工作有待去做。对秘书长于 2000 年 1 月至 2003 年 9 月期间提交安全理事会的 264 份报告进行的一次分析显示，三分之二的报告仅在一处提到或根本没有提到妇女问题或性别问题。大多数报告在提到妇女和女童时主要是将其作为受害者，而不是将其作为能够而且确实为和平与安全作出重大贡献的潜在参与者。对 2000 年 1 月至 2004 年 3 月之间通过的安全理事会决议进行的一次分析显示，仅有 14.2%的决议载有关于妇女或性别问题的措词。授权于 2003 和 2004 年发起新的和平行动的决议提到，有必要把性别观点纳入主流，并列入了关于建立妇女事务部门的规定。

79. 安理会指出，关于把性别观点纳入和平行动主流的监测工作无论在总部还是在外地都很艰巨。秘书长定于 2004 年 10 月提交的报告将审查第 1325（2000）号决议的执行情况。该报告将使安理会能够通过评估来确定，有系统地开始在所有涉及和平与安全的工作领域注重性别观点的努力取得了多大进展，并指明为了在报告和决议、代表团出访、和平谈判以及发起和监测多层面和平行动的工作中把性别观点纳入主流，仍然存在哪些挑战。

五. 结论和建议

80. 在把性别观点纳入联合国工作的主流方面，各项商定结论仍然是一个适当的框架。1997 年以来，各联合国实体和政府间机构在把性别观点纳入所有政策和方案的主流方面取得了进展。然而，为了保证充分执行各项商定结论，还需要进行

更多的努力。政策与实践之间的差距仍然是一个主要的限制因素。需要在所有各级采取措施，进一步积极和显著地把性别观点纳入主流，以此补充各项专门为妇女制定的战略。各实体必须在其最高一级作出承诺、提供支持和实行责任究问。

81. 两性平等政策和战略基本上在全联合国系统得到实行。联合国尽管注意落实很多制度上的规定，例如建立两性平等问题专家资源或协调人网络，开展能力建设活动以及制定和运用各种方法和手段，包括按性别开列数据，但是，在机构一级仍然存在有待解决的严重问题。这些问题包括：监测机制和报告规定不够完善；缺乏有效的问责机制；两性平等问题专家资源设立不足和没有得到充分利用；开展和应用性别分析的能力不足。

82. 机构间协作通过在以下方面提供支持，大大改进了把性别观点纳入主流的战略的运用情况：政策制定、能力建设、方法和手段的确定、监测机制、把性别观点纳入预算进程、以及政府间活动中的宣传和对外联络。机构间协作的重要性将与日俱增，在业务活动一级尤其如此。

83. 在把性别观点纳入政府间工作的主流方面取得的进展对整个联合国系统的努力产生了重大影响。

84. 谨提议理事会注意到取得的进展，并提出建议如下。

谨提议理事会鼓励联合国各实体：

政策、战略和预算框架

- 如果还没有建立与全面的组织优先事项挂钩的两性平等政策框架，应建立这样的框架并经常评估其影响；
- 制定实施战略或行动计划，同时规定明确的准则，说明应该如何实施把性别观点纳入主流的原则；
- 把性别观点充分纳入部门政策和战略；
- 在中期计划、方案预算和多年筹资框架中注意性别观点；

方案和业务活动

- 增加对性别问题分析工作的需求，并提高开展和系统地利用这种分析的能力，包括增加业务活动中的这种需求和能力；
- 在为各政府间机构，包括经济及社会理事会及其各职司委员会、大会和安全理事会编写的所有报告中充分纳入性别观点；
- 保证更多地把性别观点纳入所有业务机制，例如共同国家评估、联合国发展援助框架、减贫战略文件和其他机制，包括与千年发展目标有关的机制，同时为此加强机构间合作；

- 增加性别专题小组的效力，办法是提高小组成员的级别，规定明确的任务，建立与其他专题小组之间的联系，并提供充分的资源；

- 保证在所有国家一级的专题小组中注意性别观点；

- 除了专门监测和评价在把性别观点纳入主流方面取得的进展之外，还保证有系统地在现有的监测和评价工作，包括关于千年发展目标的监测和评价工作中提出关于将性别观点纳入主流问题的报告；

体制安排

- 保证为两性平等问题专家资源，包括外地一级的性别问题协调人和专题小组，规定适当的任务、获得决策权力、提供获得信息和资源的机会以及赢得高级管理人员的支持，同时增加男子参与这项工作的人数；

- 使人们更多地认识到，所有工作人员，包括高级管理人员，均有责任把性别观点纳入主流，并建立切实有效的责任究问机制；

- 制定更为有效的专门化培训方案，包括充分注意这些方案的后续行动，同时把性别观点纳入所有当前的培训方案；

- 保证系统、有效地传播和利用各种方法手段和良好做法范例，对其作用进行监测，包括为此开展机构间协作；

- 在所有领域更多地提供和使用按性别开列的数据以及专门关于性别问题的信息和指标，包括为此进行机构间协作并增加同各国统计部门的协作。

谨提议理事会鼓励各机构、基金和方案的理事机构：

- 保证更多地注意把性别观点纳入各自对中期计划、多年筹资框架和方案预算行使的监测职能的主流，以及纳入业务活动的开展和监测工作的主流；

谨提议理事会在其主席团与各职司委员会主席团之间举行的会议上审议把性别观点纳入主流的问题，把这项审议工作确定为这些会议的一个经常性议程项目，并鼓励其各职司委员会：

- 采取进一步措施，包括通过其年度或多年期工作方案，把性别观点纳入各自领域的工作，并纳入对各主要会议和首脑会议采取的综合及协调的后续行动；

- 增加与妇女地位委员会的合作，更多地利用妇女地位委员会针对本委员会的负责领域提供的具体指导。

谨提议理事会鼓励妇女委员会：

- 提供关于把性别观点纳入主流的实际指导意见，从而更加有系统地帮助联合国各实体、理事会、其他职司委员会、大会、其他政府间机构以及协调机制开展工作。

谨提议理事会建议大会：

- 鼓励其各委员会和其他机构采取进一步措施，以便系统地把性别观点纳入自己的所有工作领域；
- 保证在对历次重大首脑会议和重要会议采取综合和协调的后续行动时更多地注意把性别观点纳入主流，特别是纳入 2005 年《千年前言》审查和评估的主流。

谨提议理事会建议安全理事会：

- 保证充分执行第 1325（2000）号决议，把性别观点纳入所有和平行动的任务规定、政策和方案，并纳入和平谈判和建设和平的举措；
- 增加利用可以在总部和外地提供技术援助的两性平等问题专家资源的机会；
- 保证把性别观点纳入所有评估团的工作；
- 在所有决议中增加对性别观点的注意。

谨提议理事会建议机构间协调机制采取以下行动：

- 机构间妇女和两性平等网络应该继续制定政策，开展能力建设，确定方法和手段，交流良好做法，发起有效的监测和评价活动，向其成员提供把性别观点纳入主流方面的实际支持，并向联合国系统行政首长协调理事会提出年度报告；
- 所有机构间机制都应在自己的工作中注意性别观点。

注

[1] 见《大会正式记录：第五十二届会议，补编第 3 号和增编》（A/52/3/Rev.1 和 Rev.1/Add.1），第四章，第 4 段。

[2] 见《大会正式记录：第二十三届特别会议，补编第 3 号》（A/S-23/10/Rev.1）。

[3] 见经济及社会理事会 2003 年实质性会议通过的决议和决定（E/2003/INF/2/Add.4）。

[4] 下列联合国实体对调查表作出了答复：经济和社会事务部；裁军事务部；管理事务部；政治事务部；新闻部；维持和平行动部；人道主义事务协调厅；法律事务厅；内部监督事务厅；西亚经济社会委员会；联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署；联合国开发计划署；联合国环境规划署；联合国教育、科学及文化组织；联合国粮食及农业组织；联合国人口基金；联合国人类住区规划署；联合国难民事务高级专员办事处；国际原子能机构；国际民用航空组织；联合国儿童基金会；国际公务员制度委员会；联合国工业发展组织；国际农业发展基金；联合国妇女发

展基金；国际海事组织；国际电信联盟；世界银行；世界粮食计划署；世界知识产权组织。国际移徙组织也提供了资料。

[5] 秘书长的报告得到了四份会议室文件的补充，后者提供了更加详细的资料，说明如何把性别观点纳入业务工作、和平与安全工作和政府间进程的主流以及机构间妇女和两性平等网络所做贡献。E/CN.6/2004/3 号文件载有关于联合国各实体所作工作的进一步详细资料。

[6] 见 http://www.un.org/womenwatch/ianwge/activities/tfprogbudgproc.htm。

[7] 开发计划署/妇发基金，Scan of Gender expertise in the UN system，2003 年 5 月，第 5 页。

[8] 世界银行，性别与发展问题小组，Implementation of the Gender Mainstreaming Strategy: Second Annual Monitoring Report, FY03, 2004 年。

[9] 世界银行减少贫穷和经济管理网，性别与发展问题小组，2001 年 8 月 9 日，Gender and the PRSPs: A stocktaking。

[10] 例如，开发计划署的 Millennium Development Goals National Reports: A View through the Gender Lens, 2003 年 5 月，http://www.undp.org/gender/docs/mdgs-genderlens.pdf。

[11] http://www.un.org/womenwatch/osagi/gmfpstudy.htm。

[12] 例如，得到开发计划署的帮助，为联合国发展集团的若干成员机构所利用的两性平等网络。

[13] 例如：提高妇女地位研训所、拉加经委会、开发计划署、教科文组织、难民专员办事处、儿童基金会、训研所、劳工组织、人道协调厅、妇发基金和机构间网站“妇女观察”。

[14] 见 http://www.un.org/womenwatch。

[15] 例如经济和社会事务部统计司、世界银行、欧洲经委会和西亚经社会。

[16] 社会发展委员会、统计委员会、人权委员会、人口与发展委员会、可持续发展委员会、麻醉药品委员会、科学和技术促进发展委员会、预防犯罪和刑事司法委员会、联合国森林论坛、妇女地位委员会。

[17] 联合国销售出版物第 No.E.03.IV.1 号以及 S/2002/1154 号文件。