

**2006 年实质性会议**

2006 年 7 月 3 日至 28 日，日内瓦

临时议程* 项目 7(e)

**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****秘书长关于联合国全系统将性别观点纳入主流的政策和战略
的报告****摘要**

本报告是对《2005 年世界首脑会议成果文件》授权秘书长采取进一步措施将性别观点纳入联合国各项政策和决定的主流作出的回应。根据这些授权，秘书长要求联合国所有实体审查和加强其各项将性别观点纳入主流的方案，以期拟定全系统的将性别观点纳入主流的政策和战略，并建立相关的问责机制，并承诺向经济及社会理事会第 2006 年实质性会议提出报告，总结至今取得的进展和其他有待采取的步骤。

报告摘述了联合国系统在协力拟定全系统的将性别观点纳入主流的政策和战略方面所取得的进展，包括通过机构间妇女和两性平等网络和行政首长协调理事会的方案问题和管理问题高级别委员会进行的协商。

因此，根据政府间任务确定了若干总的原则和实际可行的要点，并将通过对联合国系统将性别观点纳入主流的能力进行全系统的调查，使这一政策和战略具体化并付诸实施。还要根据全系统协调一致问题高级别小组的结论进一步完善这些原则和要点。

* E/2006/100。

由于需要进一步协商，本报告因而迟交。



一. 引言

1. 在《2005 年世界首脑会议成果文件》中，世界各国领导人重申决心全面切实执行《北京宣言》和《行动纲要》各项目标和宗旨以及大会第二十三届特别会议的成果，对实现国际社会商定的发展目标，包括《千年宣言》所载目标，是一项重大贡献。他们认识到通过将性别观点纳入主流实现两性平等的重要性，并保证积极促进在制定、执行、监测和评估政治、经济和社会所有领域的政策和方案时，将性别观点纳入主流，同时致力于加强联合国系统在两性平等领域的的能力。此外，世界各国领导人还呼吁秘书长和所有决策机关采取进一步措施，将性别观点纳入联合国的政策和决定。¹

2. 根据上述任务，秘书长在关于 2005 年世界首脑会议决定执行情况的要求所有联合国实体审查和加强其将性别观点纳入主流方案，以期拟定全系统的将性别观点纳入主流的政策和战略，并建立相关的问责机制。² 秘书长承诺向经济及社会理事会 2006 年实质性会议提交一份报告，向会员国总结迄今取得的进展，以及为落实首脑会议的指示而须采取的进一步措施。为了协调这些努力，秘书长任命他的性别问题和提高妇女地位特别顾问与联合国其他机构、部门、基金和方案合作，制定联合国全系统将性别观点纳入主流的政策和战略。

3. 根据上述任务，本报告摘述了联合国系统在协力拟定全系统将性别观点纳入主流的政策和战略方面迄今取得的进展。第 2005/31 号决议第 10 段要求将性别观点纳入联合国所有政策和方案主流的进展情况提出报告，并把重点放在培训活动的进展和将其作为单独文件另行印发（E/2006/65）。

二. 在拟定全系统的将性别观点纳入主流的政策和战略方面取得的进展

4. 秘书长在 2006 年 1 月 16 日给所有联合国实体负责人的信中说明了拟定全系统的将性别观点纳入主流的政策和战略的一般条件。这一政策和战略应符合政府间任务，包括大会通过的各项决定，主要是《2005 年世界首脑会议成果文件》，以及经济及社会理事会的有关决议和决定。在拟定政策和战略时，联合国系统行政首长协调理事会的各高级别委员会应与性别问题和提高妇女地位特别顾问和机构间妇女和两性平等网络合作。

5. 作为上述机构间协商的一部分，2006 年 2 月机构间妇女和两性平等网络讨论了联合国全系统的将性别观点纳入主流的政策和战略的主要内涵。网络一致认为，一项共同政策应增进联合国各实体间的统筹协调，增强特别是高层管理和国家各级落实两性平等的所有权和问责制。这一政策还将在联合国各实体活跃的各种任务和部门中建立协作，同时将国家一级的方案战略与政府间一级的监测和报告机制联系起来。鉴于这些考虑，网络商定了全系统的将性别观点纳入主流的政策和战略的若干广泛原则和实际可行的要点。

6. 2006年4月,性别问题和提高妇女地位特别顾问向行政首长协调理事会的两个高级别委员会通报了机构间妇女和两性平等网络会议的结果。她介绍了会议讨论中提出的政策和战略的要点。两个委员会都认可了拟议的全系统将性别观点纳入主流的政策和战略的要点。

7. 行政首长协调理事会将在2006年秋季举行的会议上讨论全系统的政策和战略。

三. 政策框架

8. 全系统将性别观点纳入主流的政策和战略的拟定符合会员国规定的两性平等和赋予妇女权力的政府间任务。在《1995年北京宣言》中,出席第四次妇女问题世界会议的各国政府承诺“执行以下《行动纲要》,确保在我们所有的政策和方案之中体现性别观点。”³

9. 经济及社会理事会通过了在1997年7月18日经社理事会协调会议上商定的关于将性别观点纳入联合国所有政策和方案的主流第1997/2号商定结论。⁴在商定结论中,经社理事会将性别观点纳入主流是指:“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。这是一种战略,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。”

10. 妇女地位委员会第四十九届会议在审查和评价《北京行动纲要》和题为“2000年妇女:二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会第二十三届特别会议的成果时,重申了将性别观点纳入主流对于实现国际社会商定的各项发展目标、包括《千年宣言》所载各项目标的重要性(见经济及社会理事会第2005/232号决定,《宣言》,第3段)。

11. 全系统将性别观点纳入主流的政策和战略的其他要点,系以经济及社会理事会第2005/31号决议第4段为基础,在该项决议中,经社理事会吁请所有联合国实体拟定具有时间表、具体落实将性别观点纳入主流清楚指南以及关于总部和外地体制机制的具体规定的行动计划,将性别观点纳入方案预算和及所有成果预算编制过程;确保不断提高认识并接受培训;建立工作人员开展性别分析的能力并开展性别分析;确保高级管理官员对将性别观点纳入主流作出承诺;加强所有工作人员的问责制;按照国家发展战略将性别观点纳入业务机制;支持各国政府和民间社会;以及发展监测和评价工具及方法并使之体制化和促进将性别观点纳入国家发展政策和方案的主流。

12. 最后,在《2005世界首脑会议成果文件》中,世界各国领导人呼吁加强全系统机构间政策框架的协调一致。将根据《首脑会议成果文件》所述以下要求,指导全系统更有效地将性别观点纳入主流的政策和战略的制定工作:

- (a) 加强联合国系统规范性工作与业务活动的联系；
- (b) 在全系统范围内指派任务和分配资源时，奉行协调一致的政策；
- (c) 确保整个系统在作出决策时考虑到横贯各领域的主要政策主题，如可持续发展、人权和性别平等问题；
- (d) 完成当前的改革，目的是联合国在有关国家派驻更加高效得力、更加协调一致、业绩更佳的力量，加强驻地高级官员的作用。⁵

四. 主要挑战

13. 全系统政策和战略讨论的开展，正值联合国处于过渡的阶段，在此期间，联合国的各项主要政策和做法发生了根本性变化，这些变化对于落实支持各个政府的项目和方案都将产生影响。尽管这一过渡阶段具有挑战性，但它也让联合国各实体有机会在将性别观点纳入各项方案和政策的主流时作出变革——这些变革最终将增进实现两性平等的前景。

14. 对《北京行动纲要》执行情况进行的十年审查和评价显示，联合国系统自北京会议以来在将性别观点纳入主流方面取得了重大的进展（见 E/2004/59）。大多数实体都订立了政策，将性别观点纳入主流作为实现两性平等各项目标的一项战略。其他实体目前正处于订立这种政策的过程中。在很多实体内，将性别观点纳入主流的政策得到了包括性别问题股、联络中心和能力建设方针等专门资源在内的体制机构的支持。若干联合国实体还努力制定支持将性别观点纳入主流的文化，包括确定工作人员以及特别是管理人员的作用和职责。很多组织都已订立了将性别观点纳入主流的工具和办法。

15. 尽管取得了这些成绩，但联合国各实体将性别观点纳入主流的全面和实际的运用依然面临挑战。在减贫、保健、特别是产妇保健和艾滋病毒/艾滋病、女童教育、宏观经济发展、就业、能源、卫生、基础设施、社会保护、农村发展和妇女及和平等部门，政策与实施之间的差距尤其大。常常是没有适当的问责制，将性别观点纳入主流的能力很低，包括知识上有很大的差距，导致对将性别观点纳入主流作为实现两性平等的这样一种战略不甚了解和不甚理解。将性别观点纳入主流要取得成功，还需要各实体确保各类工作人员都负起将性别观点纳入其工作领域的责任，并接受问责。

16. 并不是所有实体都在方案预算中对性别观点给予全面重视，并对成果预算编制提供的机会加以利用。虽然一些联合国实体报告指出，自 1997 年以来，增加了将性别观点纳入主流方面的资源，但其他实体在这方面的资源却因整体预算的削减而有所减少。大多数联合国实体在衡量将性别观点纳入主流所取得的进展和对之进行监测和报告方面面临困难。在国家一级，挑战还包括没有充分注意业务进程中的性别观点，包括共同国家评估和联合国发展援助框架，以及关于千年发

展目标的报告。在制定政策和方案时，必须考虑到在监测和评价进程中获得的信息，必须调整体制机制，以确保有效地纳入性别观点。

17. 正如秘书长题为“任务的制定与实施：为便利任务审查而提出的分析与建议”的报告反映的情况，需要已设立的内部机构机制，例如能力建设、方法和工具、对活动和成果的影响、决策和管理一级的承诺和所分拨的人力和财务资源。还需要在机构间妇女和两性平等网络、行政首长协调会和联合国发展集团所做工作的基础上，消除联合国围绕社会性别问题开展的工作在统一、合作与协调方面的差距。⁶ 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和提高妇女地位国际研究训练所的任务都是由最初设立它们的决议和其后的有关决议规定的，但对任务的解释有一些变化，这也是需要解决的问题。这一名单上应增列和平与安全执行委员会、人道事务和经济及社会事务。秘书长还在同一报告中请全系统协调统一问题高级别小组在其工作中评估如何才能在联合国的工作中，特别是在实地业务活动中，更好和更全面地处理两性平等问题，包括通过顾及社会性别因素。⁷ 秘书长认为这是小组的主要任务之一，并期待产生结果。

五. 全系统将性别观点纳入主流的政策和战略的目的

18. 联合国全系统政策的目的是促进两性平等和赋予妇女权力，重点是通过协调和统筹的联合国对策加以落实，特别是国家一级的落实。联合国实体将借助各自的相对优势和任务，以确保尽可能发挥最大的影响和取得最高的成本效益。将通过具有明确的基准和时间表并可付诸实施的全系统将性别观点纳入主流战略，为这一政策提供支助。这一战略将包括必要的干预和行动，以便提供实现两性平等的全面方法。

19. 作为联合国系统行政首长协调理事会前身的行政协调委员会曾于 1998 年 3 月通过关于联合国系统中性别平等和纳入主流问题的全系统声明。⁸ 在这一声明中，联合国各实体的负责人承诺在联合国所有机构、政策和方案中纳入性别观点。但这一声明没有得到使之得以落实所需要的体制和政策上的措施的充分支持。

20. 当前制定这种全系统政策和战略的努力的目的是创造一个有利的环境，以进一步推动纳入性别观点。这种全系统的努力，并不能取代各具体机构在两性平等和将性别观点纳入主流方面的行动。许多联合国实体近年来发展了显著的专长领域，对于如何解决两性平等和赋予妇女权力方面的总体知识和理解作出了很大的贡献。在和平与发展的进程变得越来越复杂和继续存在性别平等差距之际，仍然需要这种专长。

21. 为实现性别平等方面的目标，联合国各实体将继续奉行齐头并进的方针，即努力实现两性平等和赋予妇女权力两个方面。在迄今落实将性别观点纳入主流的方面，一个主要弱点是存在着认为没有必要采取针对妇女的措施的概念。然而，

两种作法不能相互取代，两者系相辅相成、相互加强。对妇女的全面歧视和两性不平等的持续存在，需要采取一种既能为妇女创造机会和促进其权利及保障其福祉并能改变两性不平等的种种文化和社会规范长期存在的综合性方法。

六. 联合国全系统将性别观点纳入主流政策和战略的要点

22. 政策和战略都将建筑在上述第 1997/2 号商定结论所载关于将性别观点纳入主流的定义之上。以下各项要点系由机构间妇女和两性平等网络于 2006 年的会议上商定，这些要点已为行政首长理事会的管理问题和方案问题高级别委员会认可。

A. 全系统将性别观点纳入主流政策的要点

23. 全系统政策将为联合国系统提供一种统筹和协调的行动框架，以便加强联合国在实现国际社会商定的发展目标方面的成效，同时侧重于国家一级。

24. 这一政策将顾及联合国各实体在将性别观点纳入主流方面的现有政策、战略和行动计划，并进一步加强这些政策、战略和行动计划的执行。

25. 这一政策将申明高级主管将加强对于有效和有力落实将性别观点纳入主流战略和调拨充分资源的承诺。

26. 这一政策将强调联合国各实体加强协调一致与合作，并有助于联合国的改革进程。

27. 这一政策将衡量国家一级和全系统一级的进展。

28. 联合国各实体联合和单独地在全球、区域、国家和地方各级开展的对各项挑战、需要和优先事项的评估将为这一政策提供参考。

29. 这一政策将依靠多样化的办法，包括旨在赋予妇女权力和让妇女充分享有人权的具体措施、与男子建立合作关系以及纳入性别观点的方案办法。

30. 这一政策将让性别分析成为部门政策和方案措施中的重要工具。

B. 全系统将性别观点纳入主流战略的要点

问责制

31. 这一战略涉及所有工作人员特别是联合国各实体的负责人和高级主管在将性别观点纳入主流方面的责任和问责制，包括全系统根据共同制度将性别观点纳入主流的业绩的标准、指标和措施（人力资源管理政策、业绩管理制度、性别平等意识培训等），对问责制的明确理解。

基于成果的管理制

32. 这一战略将注重结果，以便能够跟踪联合国系统在弥合政策和执行之间的差距所作的努力。将制定对有效的问责制有帮助的相关指标和基准或结果报告，以便衡量实现将性别观点纳入主流的目标的情况和将成果与资源挂钩。大多数联合国实体都已采用了基于成果的管理制度。

监测与评价

33. 为有效执行将性别观点纳入主流的政策，将协调有关的报告、监测和评价机制。将在政策、规划和决策的阶段实行这些机制，在方案和项目的后续行动及评价中也将实施这些机制。

资源的调拨

34. 为有效落实将性别观点纳入主流调拨足够和有保障的资源，包括人力和财政资源，是落实联合国全系统将性别观点纳入主流政策的一个至关重要的方面。长期以来，将性别观点纳入主流的活动一直被视为政府间任务中期望通过现有预算资源便可成就的一种附带性责任。经验表明，这种期望是不现实的。随着将性别观点纳入主流的机会的出现和会员国更经常地利用联合国系统的支助，将为将性别观点纳入主流的活动提供有保障的相应资金。

能力建设

35. 全系统的战略将包括将性别观点纳入主流的能力建设，其中包括强制性的培训和定期的后续行动，并在管理和领导等其他培训活动以及技术领域的能力建设中纳入将性别观点纳入主流。这一战略将努力加强政策分析、方案发展、培训、基于成果的管理制等领域的技能，包括通过现有的诸如联合国职员学院等培训中心。战略还将解决知识的管理和分享，包括制定和在全系统内传播良好做法和制定政策所需要的分析技能和工具，例如统计和研究、调查、预报和成本效益分析、核对表、准则、性别影响评估办法、计量、监测和评价。

统筹与协调

36. 联合国系统内所有组织以及与伙伴国家政府之间，必须在将性别观点纳入主流的战略方面进行统筹和协调。规范性活动和国家一级的具体实践之间建立更牢固的联系尤为重要。不仅在实地和总部一级要协调行动，政策、方案的编制与交付方法以及评价的标准，也将予以统一和协调。全系统战略将借助驻地官员(驻地协调员、驻地代表、人道主义协调员、秘书长特别代表和特使)的相对优势。战略还将加大落实支持国家和区域妇女在将性别观点纳入主流方面的联合努力的力度。

联合方案拟定

37. 全系统战略将为全球、区域和国家的方案联合编制提供备选办法，包括开展联合评估任务、统筹资源和技术援助的方法；分享办法，良好做法和查明专题组等。联合编制特定专题领域的方案以及技术援助和评估任务，包括与双边伙伴的技术援助和评估任务，⁹ 对于显示国家一级成果的重视至关重要。

七. 以后的步骤

38. 将性别观点纳入主流的政策和战略的进一步发展，需要对联合国系统在落实将性别观点纳入主流和赋予妇女权力的任务方面的能力、实力和弱点和完成这些任务方面的协作能力进行深入的分析。秘书长期待着研究全系统协调一致问题高级别小组在联合国系统如何能够更好努力实现两性平等、包括通过将性别观点纳入主流实现两性平等方面得出的结论。

39. 经济及社会理事会在第 2005/31 号决议中呼吁联合国系统所有实体、包括联合国各机构、基金和方案加倍努力应对将性别观点纳入所有政策和方案方面的挑战。秘书长打算对联合国系统在将性别观点纳入主流问题上的能力进行详细审查。这一审查将评估联合国各不同实体在将性别观点纳入主流方面的现行政策、行动计划和办法以及联合国系统在将性别观点纳入主流方面的长处和弱势。审查还将借助全系统协调一致问题高级别小组得出的结论，并将为小组可能查明的问题或主题提供进一步研究的机会。

40. 这两个进程都有助于更好理解和实施上面讨论到的将性别观点纳入主流的政策和战略的要点。它们将有助于确定如何更好地弥合政策和体制上的差距，同时调整当前在将性别观点纳入主流方面的协调机制，确保总部和实地的更好协调。在国家一级，应特别注意通过发展共同国家评估/联合国发展援助框架的进程将性别观点纳入主流的能力，在联合国系统内形成更大的联合优势。

八. 结论

41. 实现两性平等和赋予妇女权力，对于实现国际社会商定的发展目标、包括《千年宣言》所载目标以及对于努力追求和平、人权和减贫都至关重要。当前开展的包括行政首长协调理事会及其附属机构、机构间妇女和两性平等网络以及联合国发展集团在内的全系统关于将性别观点纳入主流的政策和战略的对话，表明了联合国系统对于将性别观点纳入主流的承诺。联合国各实体通过其任务内的各部门和领域的工作，在支持会员国实现两性平等的努力方面取得了重大的进展。

42. 秘书长全面承诺两性平等的目标，并高度重视高层管理人员在造就一种积极支持将性别观点纳入主流的环境方面的责任。这一活动将成为秘书长与高层官员规定的管理目标的“契约”的一部分

43. 要推动将性别观点纳入所有方案和政策的主流，确保整个系统的统筹协调，加强问责制和执行的所有权，以及建立支持将性别观点纳入主流的强有力的体制性机构和组织文化，还需要做更多的工作。这对于建立联合国系统各项任务 and 部门之间的协作而言是必要的。应弥合现已查明的差距，其中首先是需要有一种全系统的将性别观点纳入主流的总体性政策和战略。

44. 全系统的政策和战略将使联合国系统增进协作，将性别观点纳入主流，并澄清行动，以便支持两性平等和赋予妇女权力。这些政策和战略还将推动联合国各实体根据《2005 年世界首脑会议成果文件》所作决定，增进合作，加强协调和采取更具互补性的行动，从而加强联合国系统的规范性和分析性工作与其业务活动之间的联系。此外，这一方针还有可能提高效益，使有限的资源得到更有效的利用。

45. 联合国系统依此办事，就可成为国家行动者更具战略意义的伙伴，增进它们的能力，并确保能够最大程度地发挥政府和民间社会的相对优势。联合国全系统将性别观点纳入主流的政策和战略是这方面的重要贡献。

注

¹ 大会第 60/1 号决议，第 58、59 和 166 段。

² 见 A/60/430，第 39 段。

³ 见《第四次妇女问题世界会议的报告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》（联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.13），第一章，决议 1，附件一，第 38 段。

⁴ 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/Add1），第四章，第 4 段。

⁵ 见大会第 60/1 号决议，第 169 段。

⁶ 见 A/60/733，第 130 段。

⁷ 同上，第 131 段。

⁸ 见 ACC/1998/4，第 63 段。

⁹ 见联合国机构间妇女和两性平等问题网络和经济合作与发展组织的发展援助委员会两性平等网络联席会议的报告，2006 年 4 月。