



第六十六届会议

临时议程* 项目 23(b)

消除贫穷和其他发展问题：妇女参与发展

将性别观点纳入国家发展战略

秘书长的报告

摘要

根据大会关于妇女参与发展的第 64/217 号决议的要求，本报告重点讨论在联合国系统和捐助国的支持下，将性别观点纳入国家发展战略。本报告强调促进性别平等的预算编制是这一方面的良好做法，并提出建议供大会审议。

* A/66/150。



一. 引言

1. 大会在关于妇女参与发展的第 64/217 号决议中，确认了两性平等与消除贫穷和实现所有千年发展目标之间相辅相成的联系，并敦促会员国和联合国系统增强妇女权能，使妇女有能力积极有效地参与国家发展和(或)除贫政策、战略和方案的拟定、落实和评价工作。

2. 大会请秘书长向其第六十六届会议提交一份报告，说明本决议的执行进展，包括将性别观点纳入国家发展战略的情况。本报告根据会员国和联合国系统提供的资料，¹ 审查各国政府采取的措施，联合国系统提供的支持，以及捐助方和新的援助实效议程的作用。本报告强调促进性别平等的预算编制和规划是一个良好的做法范例，并在最后提出建议，供大会审议。

二. 背景

3. 尽管由于一些发展中国家的经济增长和在卫生和教育等一些目标领域的有针对性的工作，在实现千年发展目标² 方面取得了进展，城市和农村地区之间以及在经济上或因性别、年龄、残疾或族裔处于最弱势地位的人与其他人之间的巨大差距依然存在。来自最贫穷家庭和生活在农村或冲突地区的儿童是最可能失学的，女童尤其如此。一些区域的女童获得中等教育的途径仍然受到限制。较高的教育水平对女童和妇女获得必要的技能以适应当前劳动力市场的需求，仍然十分重要。

4. 产妇死亡继续集中在撒哈拉以南非洲和南亚，2007 年这两个地区的产妇死亡人数占全球产妇死亡人数的 87%。2009 年，妇女占全球艾滋病感染者的 51.6%，而年龄在 15-24 岁的年轻妇女占该年龄组的艾滋病感染者的 60%。³

5. 在世界各地，妇女获得就业、资源和决策职位的途径仍然是一项挑战。在过去的近 20 年中，妇女在非农业有偿就业中的份额仅增长了 5%——从 1990 年的 35%增至 2009 年的 40%。由于 2008-2009 年的金融和经济危机，最近几年的进展更为缓慢。根据最近的估计，如能获得与男子同样的生产资源，妇女可以使发展

¹ 以下政府提供了资料：丹麦、萨尔瓦多、希腊、意大利、日本、墨西哥、新西兰、挪威、西班牙和多哥。以下联合国实体提供了投入：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、国际劳工组织(劳工组织)，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)、联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)、联合国人口基金(人口基金)、世界卫生组织(世卫组织)和世界银行。

² 除非另有说明，本报告中的数据摘自千年发展目标 2011 年报告(2011 年，纽约)。

³ 儿基会，危机中的机会：从青春期初期到成年初期预防艾滋病毒，(2011 年，纽约)。

中国家的总农业产出提高 2.5%–4%、并使世界上的饥饿人口数量减少 12–17%。⁴ 在过去 15 年中，女议员的百分比仅从 1995 年的 11.6% 增至 2011 年的 19.3%，九个国家仍然没有一位女议员。

6. 为应对这些挑战，各会员国再次确认发展、和平以及安全和人权是彼此相关和相辅相成的，并且通过充分有效地执行《北京宣言》和《行动纲要》等方式促进性别平等和增强妇女权能是一个关键的发展目标和实现所有千年发展目标的重要途径。

7. 在 2010 年《北京行动纲要》执行情况 15 年审查期间(见 E/CN.6/2010/2)，确认了一些对于实现性别平等目标至关重要的共同战略。这些战略包括加强性别平等主流化战略，以确保在政策、战略、计划和在所有政策领域分配资源(包括国家发展战略)的设计、执行、监测和评价方面系统和有效地考虑男子和男童的需求和优先事项的同时也系统和有效地考虑妇女和女童的需求和优先事项。其他实现性别平等目标的积极因素包括明显的领导作用、在政府机构各级加强能力建设、性别平等国家机制更强有力地参与决策、分配更多专门用于特定性别的资源以及发展和使用监测和问责系统以跟踪结果。

8. 政府间机构多次重申对性别问题有敏感认识的国家政策对促进在性别平等和千年发展目标方面取得进展的重要性。在 2010 年经济及社会理事会部长宣言中，各会员国承诺确保国家发展计划对促进性别平等和增强妇女权能作出系统贡献。同样的，在大会 2010 年高级别全体会议上通过的第 65/1 号决议中确认，需要将性别平等问题纳入发展政策的拟定和实施工作的主流。

9. 《2011–2020 十年期支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》(见 A/CONF.219/3/Rev.1) 包括引导为实现持续、公平和有包容性的经济增长的国内政策以及国际支助措施的目标。该《纲领》显示性别平等和增强妇女权能是一个优先领域，对于最不发达国家的社会和人类发展以及消除贫困方面取得进展至关重要。最不发达国家承诺编制和继续执行顾及妇女和女童需求的国家发展计划。承诺还涉及加强相关国家机制的作用、扩大用于性别平等和增强妇女权能的资源以及促进妇女在所有决策领域中的有效代表和参与。发展伙伴承诺为执行加强妇女的经济和创收机会、生产性就业和获得生产资源的政策和方案提供财政和技术支助。

10. 为加强联合国提供的发展援助的有效性，三年期全面政策审查(见大会第 62/208 号决议)认识到不存在“一刀切”的发展方式，联合国的发展援助应符合国家发展计划和战略。该决议侧重于执行工作并在包括性别平等和增强妇女权能在内的多个领域提供了详细的指导。该决议呼吁进一步使联合国发展援助框架与国家进程相吻合。

⁴ 联合国粮食及农业组织，粮食及农业的状况：农业中的妇女，缩小性别差距促进发展，(2011 年，罗马)。

三. 将性别观点纳入国家发展政策和战略

11. 根据各会员国和联合国系统提供的资料，第三节讨论为将性别观点纳入国家发展政策和战略所做的努力。国家发展战略通常是概述国家发展优先事项的多年期文件，包括减贫战略、国家协调机制和农村发展战略等部门计划。这些战略通常是基于为实现经济、社会和环境目标所开展的协调一致的工作，并遵循国家自主权、各部门综合政策、广泛参与、能力发展、重视成果和执行工作以及执行方式的原则。

12. 根据经济及社会理事会第 1997/2 号商定结论中对性别平等主流化的定义、将性别观点纳入国家发展规划和战略需要评估和分析特定国家的妇女和男子的境况、确定性别平等所面临的具体障碍、系统地编制各个部门对性别平等有敏感认识的方案的方案，并监测和评价成果，以实现性别平等目标和解决妇女和女童面临的不平等问题。尽管在所有部门和决策的所有阶段均需要开展性别平等主流化工作，这些工作需要辅以旨在缩小特定差距或应对妇女和女童所面临挑战的有针对性的干预措施，这是促进性别平等的双管齐下的战略的一个必要组成部分。

13. 各国政府在所要求的联合国系统的支持下，使用不同方法将性别观点纳入其发展战略。各国政府越来越多地将性别问题确认为优先事项或系统纳入政策制定、执行、监测和评价的各个阶段主流的共同问题。

14. 例如，在萨尔瓦多，2010–2014 年国家发展计划将性别平等作为一个共有问题列入，并将消除贫穷和基于性别的歧视和暴力确认为优先领域。在印度尼西亚，发展工作计划性别平等主流化作为所有国家发展方案和活动的指导性原则之一列入。⁵ 新西兰对性别平等作出了长期承诺，并要求所有政府机构将性别平等分析作为其政策的基础。该国还要求在所有向内阁社会发展委员会提交的文件中加入性别影响所涉问题说明。

15. 在其他情况下，多个国家在其国家发展战略用一个专门章节说明与妇女和女童有关的具体优先事项，如女童的教育、生殖健康、妇女参与决策和处理暴力侵害妇女问题。叙利亚阿拉伯共和国在其第十一个五年(2011–2015 年)计划的高等教育、卫生和减贫等节中涉及了减少性别不平等和增强妇女权能问题，而在司法等其他节中仅部分涉及了该问题。⁶

⁵ 亚太经社会，加强性别平等和增强妇女权能国家机制：区域研究——亚洲和太平洋，(2010 年，曼谷)。可在 <http://www.unescap.org/sdd/publications/gender/2010-Regional-Study-on-NMM.pdf> 上查阅。

⁶ 基于妇女署提供的资料。

16. 在一些国家，联合国实体为国家政府提供了支持，以确保将性别观点纳入执行、监测和评价国家发展战略的程序中。例如，开发署在亚太地区向 20 多个国家提供了支持，以实现在 2010 年将性别观点纳入国家规划和实施框架。2009 年，开发署与人口基金合作，向马尔代夫政府提供了技术支持，以确保将性别观点纳入其五年国家发展战略及其监测和评价框架中。在摩尔多瓦，开发署为将性别平等纳入包括国家发展战略在内的各种发展计划的主流提供了支持。妇女署与人口基金合作，在编制国家发展计划的性别平等主流化指标方面向印度尼西亚政府提供了技术支持。在约旦，人口基金与开发署合作，支持政府加强监测机制的工作，以促进在实现千年发展目标和国家优先事项方面，包括与性别平等和增强妇女权能有关的目标方面取得进展。

17. 很多国家设立了补充国家发展战略的性别平等行动计划，但在各个国家中这两个政策工具的关系大相径庭。一些国家采取了具体的措施，使关于性别平等的国家行动计划符合国家发展战略。在其他国家，关于性别平等的国家行动计划被列为国家发展战略中的一章。经验显示，若性别平等行动计划是在进行国家和部门协商后编制的或在编制这两个文件的过程中明确建立了两者联系，则使这两个政策工具相吻合的工作较为成功。⁷

18. 推动性别平等的国家机制是实现性别平等的所有工作的关键组成部分。这些机制往往负责促进、支持和监测将性别观点纳入所有政策领域，包括国家发展战略的工作。这些机制牵头编制性别平等计划、战略和方案，并监测其执行工作。它们通常负责协调和监测各个政府机构的性别平等主流化和能力发展工作。在国家机制与民间社会组织、尤其是妇女组织密切合作，并促使其参与编制国家政策和战略的国家，存在促进解决与妇女有关的关键优先事项的较强集体愿望。国家机制还参与加强各个部门按性别分列的数据的收集和分析工作(见 E/CN.6/2010/2)。

19. 因此，推动性别平等的国家机制有可以支配的有效履行其任务所需的资源、能力和技能至关重要。一个 2010 年开展的对推动性别平等的国家机制的研究显示，在多个领域取得了进展，包括在实现性别平等和增强妇女权能目标方面的更大政治透明度、在所有区域使用性别平等主流化战略的增加、发展解决性别平等问题方面的能力和改善数据收集和分析。但是，推动性别平等的国家机制在发挥性别平等主流化的催化剂作用方面仍然面临挑战，包括在政府机构内的边缘化、领导层的频繁重组和变更、分散和设计不当的任务、有限的工作人员和预算资源、解决国家机制内部和其他政府机构中性别平等问题的技术专业知识不足、国家机

⁷ 同上。

制的不同组成部分间缺乏协调、效率低下的监测和评价系统以及数据收集和分析的有限能力。⁸

20. 为本报告提供资料的一些会员国提供了所采取的措施和国家机制所实现结果的例子。萨尔瓦多妇女发展研究所为支持国家发展计划编制了 2011-2014 年妇女国家政策。该政策将增强妇女经济权能视为一个关键领域，并努力消除当前劳工和经济政策工具中所有直接和间接的歧视。

21. 在斐济，妇女部编制的妇女行动计划(2009-2018 年)包括国家发展计划——变革战略框架和 2005-2015 年太平洋行动纲领的政策目标。该计划提供了对政府政策和方案的性别分析，并确认了关键的行动领域和政府的适当战略。

22. 在阿富汗，妇女事务部将性别观点纳入了与国家发展战略有关的方案。作为国家发展战略中三个机制的主席，该部撰写了有关性别平等的章节，并对所有章节进行了最后性别审查，目的是将性别平等作为一个共有战略加以实行。⁹ 该部在联合国妇女署的支持下，通过支持职能部委和地方政府履行其根据该计划作出的承诺和监测 18 个职能部委的计划执行工作等方式，努力实行《阿富汗妇女问题国家行动计划》。¹⁰

23. 在新西兰，妇女事务部支持政府机构并就对妇女产生直接影响的政策向政府机构提供咨询，并将其工作侧重于需要改善的领域，包括提高担任领导职务的妇女人数、打击暴力侵害妇女行为和实现所有妇女均获得更大经济独立。同样的，在澳大利亚，妇女独立委员会通过确保所有政策、服务和举措都是对性别问题有敏感认识的和评价其对妇女和男子的影响，采取全政府方式进行性别平等主流化。¹¹

24. 在丹麦，性别平等部负责通过协调、编制和执行政府政策，实行性别平等领域的政府举措。该部还就有关性别平等的问题向议会提供咨询。

25. 在意大利，机会均等部为一个项目进行了协调，该项目为 12 个部委提供有关将性别观点纳入各个部门的讲习班和培训课程。该项目就编制促进性别平等和增强妇女权能的社会和经济政策和建设有关将性别观点纳入规划进程和政策设计方面的能力提供支助。

⁸ Rounaq Jahan, 加强性别平等和增强妇女权能国家机制: 全球综合研究, 为提高妇女地位司/现妇女署编制, (2010 年, 纽约)。可在 http://www.un.org/womenwatch/daw/TechnicalCooperation/GLOBAL_SYNTHESIS_REPORT_Dec%202010.pdf 上查阅。

⁹ 亚太经社会, 2010 年。

¹⁰ 基于妇女署提供的资料。

¹¹ 亚太经社会, 2010 年。

26. 在一些国家，职能部委与推动性别平等的国家机制合作，将性别观点纳入部门政策和方案中。在多哥，基层发展、工艺品、青年和青年就业部通过宣传活动和能力发展等方式，与推动性别平等的国家机制和非政府组织密切合作。希腊在其实质性性别平等国家方案(2010-2013年)中呼吁性别平等总秘书处和其他职能部委开展合作，以将性别观点纳入所有部门的主流。

27. 联合国各实体还支持会员国将性别观点纳入各个部门和领域的发展计划的工作，其中包括卫生、就业、工作和生活技能培训、贩运人口、生殖健康、妇女教育和培训、妇女参政、妇女人权、领导和决策、解决冲突和暴力侵害妇女。妇女署通过多种途径支持各个部门的性别平等主流化工作，包括向会员国提供技术援助、促进政府和民间社会之间开展对话、与推动性别平等的国家机制合作以及加强民间社会组织尤其是妇女组织的能力。

28. 通过培训、准则和其他工具等方式发展工作人员和机构的能力，是确保性别问题在国家政策及其执行工作中得到系统反映的关键因素之一。在阿富汗，妇女事务部就性别平等主流化问题为国家发展战略的编制提供指导。在墨西哥，社会发展秘书修订了该国不同方案的业务规则，以确保这些方案的执行工作促进性别平等。现在，新的方案需要明确提及其通过性别观点的逐步主流化以及有关方案受益人和结果的按性别分列的数据和指标的收集和使用，对促进性别平等的贡献。在塞内加尔，包括来自该国政府、民间社会和联合国性别平等问题专题小组代表的性别问题技术委员会，为将性别观点纳入第三份减贫战略文件编制了一个需要解决的重要问题的说明。

29. 将性别观点系统纳入国家发展战略的设计和需要部门一级的干预和跨部门方法和包括职能部委、发展伙伴、民间社会、妇女网络和私营部门在内的所有利益攸关方之间的伙伴关系。例如，多哥基层发展、工艺品、青年和青年就业部每两年组织一次有关国家发展战略的编制、执行和监测的利益攸关方论坛，以审查所取得的进展。印度尼西亚政府规定，妇女团体应有代表参加发展规划工作，以确保将妇女的关切事项纳入国家发展规划进程。¹²

30. 在一些国家，推动性别平等的国家机制和联合国各实体之间的合作确保了民间社会和妇女团体参与到国家发展规划进程中。例如，在厄瓜多尔，联合国妇女署与国家机制合作，支持和促进政府与民间社会之间开展讨论。其结果是，性别平等被很好地纳入到厄瓜多尔美好生活国家计划中，该计划包含旨在实现性别平等的46个政策和12个战略目标中的性别平等做法。¹³

¹² 同上。

¹³ 基于妇女署提供的资料。

31. 在印度，妇女署、人口基金和儿基会与该国政府合作，在编制国家五年发展计划期间协调了政府和妇女组织之间的多次协商。这一举措使基层妇女的优先事项和需求列入五年计划中，并促进了开放、参与和透明的程序。¹⁴

32. 国家发展战略和性别平等行动计划的有效性在很大程度上取决于列入年度目标得到的好处，这些年度目标的成本是可以计算的并有执行这些目标的充足和可持续的预算。在萨尔瓦多，有关平等和公正的法律确认需要在下一次国家公共预算中核准充足的公共资源。确保妇女享有无暴力生活权利的特别法律规定为执行该法分配公共资源。该法规定，政府必须通过财政部确保在国家预算中为负责执行该法的机构分配年度预算。

良好做法实例：促进性别平等的预算编制和规划

33. 最近几年，越来越多的国家政府采取了切实的措施，以系统方式支持促进性别平等的规划和预算编制。促进性别平等的预算编制是指有助于促进性别平等和增强妇女权能的政府规划、方案拟定和预算编制。它需要确定缩小政府政策和预算中的性别平等差距所需的干预措施，以及监测和评价为履行政府有关性别平等的承诺分配的财务资源。此种工作可以帮助政府决定政策是否需要调整 and 如何进行调整，以及为实现性别平等目标需要重新分配资源的领域。

34. 自从 80 年代在澳大利亚首次试行后，促进性别平等的预算编制得到了政府和非政府组织的越来越多的关注。《北京行动纲要》捐助国政府强调各国政府应作出努力，系统地审查妇女如何从公共部门开支受益，调整预算以确保男女平等利用公共部门开支，并履行在其他联合国首脑会议和专题会议中作出的与性别有关的承诺，这在国际上引起了各国政府和非政府组织的更大兴趣（见 A/Conf. 177/20/Rev. 1，第 346 段）。

35. 目前，在所有区域有 60 多个有关促进性别平等的预算编制的国家倡议。几个联合国实体，包括开发署、人口基金和妇女署正在支持世界各地的促进性别平等的预算编制倡议。2008 年，妇女署与欧洲联盟委员会合作，发起了一个旨在将促进性别平等的预算编制纳入援助有效性议程的方案。在这个三年方案的初始阶段，在十个发展中国家开展了研究，¹⁵ 以调查促进性别平等的预算编制工具和战略如何在援助模式中得到使用。妇女署和欧洲联盟委员会在该研究中提出，将性别观点纳入国家规划、预算编制和监测和评价系统和工具可以通过改善接受援助国的管理和援助的提供，加强援助在实现性别平等目标方面的有效性。因此，促进性别平等的预算编制需要应用在捐助做法、国家程序和联合协调机制中。¹⁶ 根

¹⁴ 同上。

¹⁵ 喀麦隆、埃塞俄比亚、印度、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、秘鲁、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达。

¹⁶ 妇发基金(现妇女署)，如何在新的援助模式下使援助促进性别平等？，促进性别平等的预算不安置和援助实效知识简介系列(200 年，纽约)。

据研究结果，正在开展该方案的第二阶段，并为五个国家提供有针对性的技术支持。¹⁷

36. 在拉丁美洲，很多国家引入了促进性别平等的预算编制，包括阿根廷、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁和多民族玻利维亚国。这些国家中的几个国家的规划、经济或财政部印发的预算准则要求各部门部委和地方政府为解决性别平等问题的方案分配预算。在厄瓜多尔，财政部专门编制了一个预算分类办法，以跟踪政府为实行机会均等计划划拨的资源支出。此外，若干学术机构正在推动在促进性别平等的规划和预算编制领域建设公务员的能力。拉丁美洲社会科学院等学术机构向厄瓜多尔规划和预算编制部门的公务员提供有关性别和宏观经济以及促进性别平等的预算编制的课程。在地方一级，该区域的几个国家，尤其是厄瓜多尔和玻利维亚采用的参与性的预算程序，是妇女通过地方听证会和与民间社会组织的协商积极参与地方决策的切入点。同样的，巴西的妇女组织在敦促政府为有关妇女健康和暴力侵害妇女的方案分配更多财政资源方面取得了成功。¹⁸

37. 在摩洛哥，自 2002 年以来一直努力将性别平等问题作为公共财政管理制度和公共行政改革的一部分纳入规划和预算编制工具和程序。自 2007 年起连续三年，总理发布的预算准则列入了与通过部门计划和预算解决性别平等问题有关的建议。性别报告附于年度预算，在该预算中部门部委报告其与对性别问题有敏感认识的指标有关的业绩。在财政部的领导下，形成了一个全面的能力发展办法，该办法有助于加强财政部和部门部委的规划和预算编制工作人员的能力。财政部还积极促进与一些国家的南南学习，包括厄瓜多尔、海地和塞内加尔。¹⁹

38. 在卢旺达，财政和经济规划部牵头在该国开展将性别观点纳入国家规划和预算编制程序主流的工作。为应对能力发展的高需求，卢旺达财政和银行学校为预算和规划干事编制了一个有关促进性别平等的经济政策管理的培训课程，其重点是减贫战略和宏观经济政策。该课程使参与者了解宏观经济政策和性别不平等之间的联系。在部门一级，卢旺达努力通过支持一些基于社区的民间社会组织发展有关对性别问题有敏感认识的预算分析和预算跟踪的能力，将性别观点纳入农业部门。²⁰

39. 在坦桑尼亚联合共和国，在财政和经济事务部的领导下，针对选定部委、部门和机构的经济学家和预算干事开展了能力发展工作，以在部门一级应用促进性别平等的预算编制方法，并使部门方案符合该国的国家增长和减贫战略中的性别

¹⁷ 喀麦隆、尼泊尔、秘鲁、卢旺达和坦桑尼亚。

¹⁸ 基于妇女署提供的资料。

¹⁹ 同上。

²⁰ 同上。

平等指标。此外，非洲的五个国家²¹目前正在通过促进性别平等的规划、方案拟定和预算编制，对改善妇女在地方一级获得资源和服务进行投资，以更好地解决妇女的优先事项。²²

40. 在尼泊尔，财政部在预算系统的全面改革中，于2007-2008年引入了促进性别平等的预算编制办法，并要求各部委使用五个指标根据其支持性别平等的程度将其方案预算分类：妇女的能力发展、妇女对方案制定和执行的参与、有关妇女的公共开支的受益归属、对妇女就业和创收的支持以及对妇女的时间利用和护理工作的积极影响。这一预算分类推动了监测系统的设立，该系统使机构问责得到加强，以加强注重成果的管理和为规划和方案拟定提供资料的对性别问题有敏感认识的预算分析的持续使用。一个促进性别平等的预算委员会对这一举措进行监督。²³

41. 证据显示，促进性别平等的预算编制有助于缩小政府对实现性别平等目标的承诺和资源分配之间的差距，促进有关对妇女使用公共资源的问责制，并通过民间社会的参与增加政策程序的透明度。此外，促进性别平等的预算编制举措在其他领域也作出了贡献，包括：建设政府机构的规划和预算编制的能力，尤其是在预算改革的背景下；引入政策改革和制定业务框架，将性别观点纳入预算编制系统的主流；促进性别平等倡导者参与规划和预算编制程序；支持民间社会的促进性别平等的预算监测举措。²⁴

四. 将性别观点纳入联合国发展援助框架

42. 联合国作出协同一致的努力，通过国家一级的联合国系统业务活动共同战略框架——联合国发展援助框架等方式，协助会员国将性别观点纳入其发展战略。该框架是在《共同国家评估》的分析和共同努力的基础上制定的，该评估研究国家发展情况并确定关键发展问题。该框架在千年发展目标和其他国际商定发展目标的框架内，提供了一个联合国系统对国家发展优先事项的共同的、协调一致的综合回应。

43. 联合国自从在90年代末首次推出发展援助框架后，一直努力加强发展援助框架和共同国家评估中的性别观点。为审查评估/框架中的性别主流化进展，联合国委托开展了多次研究，最近一次是审查在2006-2009年期间完成的51个评估/框架。²⁵在这次审查中，强调性别平等是一个共有主题，并且在审查的51

²¹ 莫桑比克、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂和坦桑尼亚。

²² 基于妇女署提供的资料。

²³ 同上。

²⁴ 同上。

²⁵ 联合国发展集团性别平等问题工作队委托进行的关于加强联合国发展框架中的性别平等的研究(2010年，纽约)。

个框架中，略超过一半的框架具体界定了性别平等成果。审查发现，所有评估都提及了有关的按性别分列的数据，尤其是关于妇女健康和女童教育的数据。

44. 虽然发展援助框架越来越重视妇女参政，规划和方案拟定主要集中在妇女健康和女童教育这两个传统领域。约一半的框架侧重于加强妇女的话语权和对决策的参与。很少有框架涉及妇女的生计问题和获得生产资源的问题。²⁶

45. 解决暴力侵害妇女问题的重要性有所增加，所有发展援助框架中约四分之一的框架将其列为优先成果领域，²⁷ 而在较早版本的框架中，该问题获得的关注较少。²⁸ 令人惊讶的是，很少有联发援框架大量引述在执行《消除对妇女一切形式歧视公约》的国家经验和有关这些经验的报告，将其作为诊断或问责工具。此外，尽管很多国家提及歧视妇女的传统规范和做法，并将其视为妇女作出选择和参与决策能力的障碍，很少国家提出解决这一问题的切实措施或活动。²⁹

46. 在监测和评价领域取得了最大的进展。 在一些领域对较早版本的发展援助框架进行了显著的改善，包括：拟定明确的性别平等成果、制定与其他成果领域有关的性别平等产出和在需要衡量的领域以及监测和评价框架中的指标之间建立明确的联系。³⁰

47. 该研究确定了以下有助于更好地将性别平等优先事项纳入发展援助框架的因素：强有力的高级管理层的支持和为性别平等问题专题小组分配充足的资源；对与明确方案成果有关的关键问题的令人信服的分析；健全的执行程序 and 进展跟踪机制；明确阐明的性别平等产出和指标；在编制框架期间解决性别平等问题的丰富的技术专业知识和具体规定向与性别平等有关的活动分配资源的机制。³¹

48. 尽管在 2006 年开展的上次审查中，缺乏有关专门为性别平等目的分配的资源资料被确定为一个限制因素，³² 这种情况仍在继续。总体上，很少的发展援助框架明确规定为性别平等成果分配的资源数量或百分比，不管是作为单独工作领域还是实现其他框架成果的一部分。在后一种情况下，资源是为各个产出分配的，但很难确定在产出中为性别平等和增强妇女权能分配的资源。在框架中专门为性别平等分配的资金的最高比例是 9%、但平均比例为 3%-4%。³³

²⁶ 同上。

²⁷ 同上。

²⁸ 联合国发展集团性别平等问题工作队委托进行的关于性别分析和共同国家方案拟定中的性别主流化的研究(2006 年, 纽约)。

²⁹ 联合国发展集团性别平等问题工作队, 2010 年。

³⁰ 同上。

³¹ 同上。

³² 联合国发展集团性别平等问题工作队, 2006 年。

³³ 联合国发展集团性别平等问题工作队, 2010 年。

49. 在政策指导和准则中对性别平等的坚定承诺对于加强促进性别平等的规划和方案拟定至关重要。联合国发展集团在 1999 年首次编制并在 2010 年最新修订的共同国家评估/联合国发展援助框架指导准则，将性别平等主流化和针对不同性别的干预措施确认为联合国支持的分析 and 战略规划的关键战略，并将性别平等列为必须在国家分析和框架编制中实行的五个相互联系方案拟定原则之一。³⁴

50. 该指导准则强调，在编制框架时应使其与国家发展优先事项和战略吻合，并与妇女团体和性别平等倡导者建立伙伴关系。³⁵ 尽管在 51 个框架中约一半框架显示与国家发展优先事项有明确的联系，只有很少几个框架报告了推动性别平等的国家机制作为该程序的一部分的参与情况和与妇女组织协商的情况。³⁶

51. 很多国家工作队将性别平等专题小组作为确保性别层面反映在框架中的主要协调机制使用。尽管研究显示，一个强有力的性别平等专题小组有助于更好地将性别观点纳入框架中，³⁷ 在一些区域，联合国国家工作队逐渐侧重于明确反映框架优先领域的专题小组，性别平等往往没有作为一个独立成果列入这些优先领域中。

52. 性别平等专题小组往往负责确保将性别观点纳入发展援助框架和其他联合国国家发展方案中。在一些国家，性别平等专题小组还通过向国家政府提供技术和分析援助参与制定国家发展战略。例如，在越南，性别方案协调小组对 2011-2015 年国家发展战略草案的性别分析进行了协调。尽管很多性别平等专题小组发挥联合国机构间协调机制的职能，越来越多的专题小组是由该国的国家机制共同领导的，并有政府和民间社会代表参与的，由捐助方和其他利益攸关方共同领导的专题小组也越来越多。例如，越南的性别方案协调小组自 2008 年以来一直由妇女署和该国的推动性别平等的国际机制联合领导。³⁸

53. 为确保将性别平等纳入联发援框架方面的问责制，指导准则将性别审计和联合国发展集团的性别平等业绩指标作为在业务层面评估有关性别平等主流化方面进展的关键工具提及。劳工组织制定的性别审计方法根据客观的数据和利益攸关方的看法，用自我评估方式监测和评价实现性别平等的情况。2008 年，敦促联合国国家工作队使用联合国发展集团关于性别平等的业绩指标和性别审计方法为其业绩设立一个基线，以衡量随时间推移发生的变化。其结果是，约 25 个国

³⁴ 联合国发展集团，如何编制联合国发展援助框架：联合国国家工作队指导准则（2010 年，纽约）。

³⁵ 同上。

³⁶ 联合国发展集团性别平等问题工作队，2010 年。

³⁷ 联合国发展集团性别平等问题工作队，2006 年。

³⁸ 基于妇女署提供的资料。

家工作队开始在 2008 年开展评估，到 2010 年底，14 个国家工作队完成了评估³⁹并正在执行评估结果，以更努力地促进性别平等。⁴⁰

54. 联合国系统另一个相关的问责机制是每年对国家工作队业绩进行审查的驻地协调员年度报告。2006 年，通过列入一个有关性别平等的章节加强了驻地协调员年度报告的模板和指导作用，以更系统地收集这些满足三年期全面政策审查要求的结果(大会第 59/250 号决议)。

55. 自 2004 年以来，妇发基金(现在的妇女署)工作人员对驻地协调员年度报告进行审查，以跟踪对与性别有关问题进行报告的趋势。年度审查显示，联合国国家工作队有关性别平等举措方面的报告显著增加。对制止暴力侵害妇女举措的报告的增长率最高，从 2004 年的 28 个国家工作队报告增至 2009 年的 96 个国家工作队报告。有很多因素可能推动了这一增长，包括秘书长题为‘联合起来制止暴力侵害妇女行为’运动和为回应妇女人权捍卫者的宣传不断增长的政府需求。为促进能力发展对推动性别平等国家机制的支持在 2004-2009 年期间翻了五番，2009 年，53 个驻地协调员报告了国家工作队的工作，而 2004 年只有 11 个。对加强生殖健康和降低孕产妇死亡率的方案的援助以及对执行《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲要》的报告的支持在同一期间也显著增加(见 E/2011/112 和 UNW/2011/9)。西班牙实现千年发展目标基金和联合国支援消除对妇女暴力行为信托基金等若干具体筹资机制促进了性别平等联合方案拟定工作的增长(见 UNW/2011/9)。

五. 捐助方在将性别平等纳入发展援助方面的作用

56. 自从在 2005 年通过《援助实效问题巴黎宣言》以来，援助架构的情况在过去几年中发生了显著的变化。《巴黎宣言》在国家自主权、协调、调整、注重成果的管理和相互问责这五项原则基础上，努力改善官方发展援助的管理和提供，并概述了一些捐助方和发展伙伴所做承诺。但是，《巴黎宣言》因无视性别问题受到了批评，因为其中确定的目标和指标没有充分重视实现促进性别平等的成果，也没有确保程序和工具促进性别平等。

57. 2008 年，为回应援助实效议程中对性别观点的呼吁，各捐助国通过了《阿克拉行动议程》，这显示在援助管理系统与人权和性别平等标准之间建立联系方面得到了改善。捐助方确认性别平等在援助和发展实效中的重要性，并商定确保发展政策和方案的设计和执行业务符合其有关性别平等的国际承诺。

³⁹ 使用联合国发展集团性别平等业绩指标的 14 个国家工作队评估报告可在以下网站查阅：<http://www.undg.org/index.cfm?P=222&SO=DATE#s2>。

⁴⁰ 联合国发展集团性别平等问题工作队，2010 年。

58. 2011 年,《巴黎宣言》监测调查首次列入了一个关于性别平等的备选模块。⁴¹ 调查答复⁴² 强调,捐助方的工作应与伙伴国家的性别平等优先事项相吻合。但是,捐助方没有为充分履行其对性别平等的承诺分配充足的人力和财政资源。调查发现,使用按性别分列的数据的情况与加强重视性别平等主流化和为性别平等和增强妇女权能分配更多预算有关。但是,按性别分列的数据很少得到系统地收集,并且捐助方为收集此种数据提供的支持有限。此外,按性别分列的数据并不总是用于为决策程序提供指导。

59. 需要作出更为协调一致的努力,以确保各国政府对性别平等和增强妇女权能的承诺充分反映在所有官方发展援助的设计、执行和监测程序中。将于 2011 年 11 月在大韩民国釜山举办的第四次援助实效问题高级别论坛为会员国提供一次机会,使其超越将性别平等作为国家所的发展援助框架核心的政治理念,努力将促进性别平等的预算编制纳入援助管理系统和建设国家政府能力的工作中,以实施促进性别平等的规划、预算编制和监测。

60. 除了援助实效议程,捐助方和国际组织还实施了在发展合作中加强性别平等的举措。例如,在 2007-2010 年,欧洲联盟委员会、妇女署和劳工组织国际培训中心在包括冲突后国家在内的 12 个受援国执行了题为“欧洲联盟委员会/联合国性别平等促进发展与和平伙伴关系”的方案。⁴³ 该方案的目标包括努力确保将性别平等和妇女的人权充分纳入国家发展进程和欧洲联盟委员会支持的合作方案中。尽管该方案在为实现机构和行为变化奠定基础方面取得了效果,仍需要继续努力,以使欧洲联盟委员会和其他捐助方在与性别平等和援助实效有关的行动发生深刻和持久的变化。⁴⁴ 未来的工作应采用一个战略性和多管齐下的方式,通过包括培训、技术援助、资源开发和获取信息在内的一系列干预措施满足短期和长期需求。

61. 2010 年,欧洲联盟通过了《2010-2015 年发展中的两性平等和增强妇女权能行动计划》,⁴⁵ 该计划旨在加强欧洲联盟内部与伙伴国家进行发展合作方面的性别平等政策的协调,以在实地产生更大影响。在该计划中,欧洲联盟还承诺利用欧洲联盟委员会/联合国性别平等促进发展与和平伙伴关系和经济合作与发展组

⁴¹ 经济合作与发展组织,“来自 2011 年巴黎宣言监测调查的发现结果和信息”,2011 年,巴黎。
http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_details&gid=1253&Itemid=565 上查阅。

⁴² 回应有关性别平等的备选模块的 24 个国家:阿尔巴尼亚、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、科摩罗、刚果民主共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、加蓬、洪都拉斯、肯尼亚、马拉维、马里、摩尔多瓦、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、尼日尔、秘鲁、摩尔多瓦共和国、卢旺达、多哥和赞比亚。

⁴³ 喀麦隆、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加纳、洪都拉斯、印度尼西亚、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、尼加拉瓜、巴布亚新几内亚、苏里南和乌克兰。

⁴⁴ 妇女署、欧洲联盟委员会-联合国性别平等促进发展与和平伙伴关系,向欧洲联盟委员会提交的最后报告,(2011 年,纽约)。

⁴⁵ 见欧洲联盟《2010-2015 年发展中的性别平等和增强妇女权能行动计划》。

织发展援助委员会在将性别观点纳入援助实效议程主流方面开展的开创性工作。它为欧洲联盟重申其对性别平等的承诺提供了一个框架。

62. 若干国家已作出承诺，将性别平等纳入促进人权、可持续发展、消除贫穷和经济增长的发展合作方案的所有阶段的主流。在丹麦，性别平等是 2010 年在促进实现千年发展目标的具体目标 3 的丹麦宣传活动产生的势头基础上提出的题为“免于贫困-自由变革”的发展合作战略的五个优先事项之一。其战略目标是确保男女的平等权利、平等获得和控制资源和平等政治和经济影响机会的权利。

63. 在西班牙，发展中的性别平等是其 2009-2012 年合作计划中的五个优先事项之一，该计划旨在通过合作方案和项目中的部门和共有行动以及促进性别平等的政策加强性别平等。2008-2011 年西班牙战略平等计划明确将性别平等主流化作为其指导原则提及，并将发展援助列为战略目标之一。该计划呼吁对任何规范性或行政决策进行性别影响分析，以及需要相应改变政治和技术机构程序。

64. 关于性别平等问题的机制和工具的拟定对于加强部门方案和建设有效进行性别平等主流化的工作人员的能力至关重要。例如，新西兰援助方案旨在通过向工作人员提供性别分析的工具、提供性别平等主流化培训、监测各种活动和征聘促进性别平等主流化的性别平等专家，改善其发展援助方案的与性别有关的成果。丹麦国际援助机构和性别平等部编制了电子学习的资料，该资料被纳入多个部委的工作人员发展计划。在欧洲联盟的供资下，性别平等部正在开发一个基于网络的工具，该工具可以支持公共机关和机构将性别平等纳入所有公共规划和管理工作的主流。自 2005 年以来，日本在受援国的 96 个大使馆任命了性别平等问题协调人，以监测对性别问题有敏感认识的项目中的良好做法。

65. 捐助方、双边发展伙伴和国际组织在确保国家和国际一级为性别平等目的分配充足和更多的财政资源方面发挥重要作用。1997 年，为加强捐助方在通过援助促进性别平等和增强妇女权能方面的能力和问责制，经济合作与发展组织编制了作为贷方报告制度一部分的性别平等政策标志，该制度是发展援助委员会为促进对其会员活动的监测和协调使用的一个数据库。

66. 性别平等政策标志提供了一个分类系统，该系统确定各方案、基金或活动使性别平等和增强妇女权能工作获益的程度，其基础是一个有三个数值的评分系统：“主要目标”、“重要目标”和“没有针对政策目标”。一个将性别平等作为“主要目标”的活动意味着性别平等是该活动的明确目标和设计该活动的基础。“重要目标”表示性别平等是该活动的一个重要但第二位的目标，并且不是开展该活动的主要原因之一。“没有针对性”意味着该活动是以性别平等标志衡量的，但没有针对该政策目标。

67. 在最近几年，一直努力在包括开发署、人道主义援助协调办公室、机构间常设委员会、人口基金、儿基会和联合国建设和平基金在内的联合国系统内部通过一

个性别平等标志。⁴⁶ 这些工作显示，性别平等标志系统并非仅仅是一个衡量工具，该系统的应用使回应妇女和女童不同现实情况的部门的方案拟定质量得到加强。

68. 除了性别平等标志系统，各捐助国还在其发展援助方案中跟踪资源分配情况。2009年，丹麦发展援助总额的约22%直接或间接用于为旨在促进性别平等和增强妇女权能的活动供资。为与性别有关的活动进行的资源分配被记为有针对性的性别干预措施或主流化干预措施。挪威政府报告称，通过89个致力于经济发展和贸易的合作伙伴(多边机构和挪威非政府组织)为一些活动分配了8.68亿挪威克朗，这些活动是以促进妇女权利和性别平等作为主要目标或次要目标的。

六. 结论和建议

69. 实现性别平等和增强妇女权能对于实现国际商定发展目标，包括千年发展目标至关重要。国家规划进程为处理性别观点问题提供了重要的机会。虽然进展不够均衡，各国政府采取了很多举措，例如确认性别平等问题是一个系统纳入各个部门和政策进程的所有阶段主流的优先事项或共有问题。但是，在一些国家，性别观点仅部分地纳入了具体部门领域。

70. 除了提高意识、能力建设和培训活动，需要作出协调一致的努力，以有效地将性别观点纳入国家发展政策和战略中。共同战略包括在职能部委和国家机制中发展能力和专门知识，以促进性别平等；加强问责制、监测和评价机制；确保充足的人力和财政资源；以及促进民间社会，特别是妇女组织参与国家发展规划进程。开发了促进性别平等的预算编制这一有效的工具，以确保为实现性别平等目标分配充足的资源。该工具要求在包括财政部在内的多个部委中发展技术专门知识。

71. 联合国系统和捐助方越来越多地采取措施，通过支持国家发展计划等途径，将性别观点纳入所有发展合作工作中。在国家自主开展性别平等主流化行动的基础上，应侧重于将性别观点纳入所有发展合作工作中。确保在发展援助中考虑性别观点的措施包括：跟踪为实现性别平等目标分配资源的机制、侧重于性别平等的协调机制、以及衡量和跟踪业绩的问责机制。双边和多边资金的提供必须是充分协调和明确针对性别平等目的的，并且性别观点必须系统地纳入援助实效议程中。

72. 大会不妨呼吁各会员国和所有相关行为体开展以下行动：

性别平等主流化工作

- 系统地将性别观点纳入所有国家发展战略和政策以及部门计划的设计、执行、监测和评价中，并确保有关性别平等的国家行动计划与国家发展战略相符

⁴⁶ 基于妇女署提供的资料。

- 根据所汲取的经验教训，扩大和加强努力，将性别观点纳入联合国共同国家评估和发展援助框架的主流
- 加强妇女署与联合国国家工作队合作、协助会员国将性别观点纳入国家发展政策和战略中的工作

参与和问责制

- 在国家发展规划进程和所有部门计划中加强促进性别平等的国家机制的效果和贡献
- 通过在有关性别平等问题上支持联合国国家工作队和在国家发展战略和计划中促进性别观点，加强性别平等专题小组的作用和能力
- 通过使民间社会，尤其是妇女组织参与国家发展战略和其他有关政策工具的制定和监测，加强国家发展规划进程的透明度和对国家发展规划进程的参与

资源分配和跟踪

- 制定和通过有效和衡量机制，以监测和跟踪为实现性别平等目标分配的国家、联合国以及捐助方的资源
- 通过在职能部委内分配充足的财政和人力资源，设立和、或加强专门的性别平等单位，为技术工作人员提供能力发展机会和制定工具和准则，加强性别平等主流化能力
- 确保捐助方为充分履行其有关性别平等的承诺分配充足的资源，在所有部门和战略领域扩大捐助方为性别平等优先事项提供支助的范围，并提高性别平等供资的效果和质量

措施和工具

- 在国家发展规划的所有部门制定和加强有关系的促进性别平等和在捐助方做法中有效使用促进性别平等的预算编制(包括联合协调机制)的预算编制的方法和工具
- 使收集、分析和传播按性别分列的数据的工作得到改善和系统化，加强在此方面的能力发展，并制定对性别问题有敏感认识的指标，以支持决策和有关监测和报告进展情况和效果的国家系统

最不发达国家

- 确保充分履行在《伊斯坦布尔行动纲领》中对最不发达国家所做的有关性别平等的承诺