



联合国儿童基金会

执行局

2020 年年会

2020 年 6 月 29 日至 7 月 2 日

临时议程*项目 8

对儿基会《性别平等行动计划》的评价

摘要**

摘要

性别平等是儿基会贯穿各领域的优先事项，对儿基会履行其核心使命和保障所有儿童享有平等权利的任务至关重要。儿基会执行局分别于 2014 年和 2017 年核准的《2014-2017 年性别平等行动计划 1》和《2018-2021 年性别平等行动计划 2》旨在指导性别平等纳入儿基会的政策、方案和业务。

本次评价审查了 2014-2019 年期间儿基会连续两个《性别平等行动计划》的质量、执行情况和成果。评价结果表明，这两项计划有助于为儿基会有关性别平等的努力创造重要基础，例如为方案工作提供组织框架，并为组织的性别架构和体系建立基础。评价结果还表明，根据《性别平等行动计划 1》，性别平等资源得到了成功保障，使儿基会能够继续执行有针对性的方案。然而，评价结果表明，这些计划的抱负有限，而且对全面主人翁精神的问责制也不足。性别平等尚未充分渗透到方案、机构能力和系统中，尚未达到在整个儿基会充分实现主流化所需的程度。

第六节提供了供执行局审议的决定要点。

*EICEF/2020/6。

**评价报告的摘要正在以联合国所有官方语言分发。可从儿基会评价办公室网站获得英文版完整报告（见附件）。

说明：本文件全文由儿基会负责处理。



一. 引言

1. 1995 年,《北京宣言和行动纲要》重申了妇女和女童权利是普遍人权的一个不可剥夺、不可缺少、不可分割的组成部分这一基本原则。近 25 年后,性别平等状况依然复杂。一些国家的公开辩论出现了变化,民间团体使歧视性的性别规范和做法成为人们关注的焦点。

2. 性别平等深深植根于儿基会的使命和任务中。儿基会上一次评价性别平等政策是在 2008 年。从那时起,儿基会制定了一项修订过的性别平等政策(2010 年)¹,连续制定了与相应的儿基会《战略计划》保持一致的《2014-2017 年性别平等行动计划》(E/ICEF/2014/CRP.12)和《2018-2021 年性别平等行动计划》(E/ICEF/2017/16),并发布了关于工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力以及防止性剥削和性虐待的主要报告。²

3. 《性别平等行动计划 1》和《性别平等行动计划 2》是将性别平等纳入儿基会各级政策、方案和业务的主要工具。这两项《计划》都侧重于两个领域:(a) 改善儿基会内部性别平等主流化的内部环境,包括建立所需的结构和整体系统,使人们能够更加注重性别平等;(b) 加强性别平等纳入方案编制的工作。

4. 评价评估了《性别平等行动计划》的设计和执行情况以及将性别平等纳入儿基会主流的内部环境。评价的两个主要目标是:(a) 促进加强儿基会性别平等和增强妇女和女童权能业绩的问责制;(b) 生成证据和学习,以期在儿基会的方案和业务中加强性别平等。

二. 评价方法: 范围和方法

5. 评价于 2019 年 2 月至 10 月进行。评价由包括四名妇女状况专家的独立小组实施,分析了全球数据,收集了 32 个以上方案国家的意见并全面审查了一系列儿基会内部流程。专家们研究了 500 多份文件,进行了 360 多次访谈。2019 年 9 月至 11 月举行了磋商,向主要利益攸关方,包括儿基会总部和区域办事处的高级管理层介绍初步结果。

6. 评价遇到一些限制。发现关于成果的数据(特别是与仍处于执行初期的《性别平等行动计划 2》有关的数据)有限,而且儿基会内部报告制度的弱点显而易见。为此,评价人员小心地采取适当的谨慎态度,确保本报告的所有评价结果都得到经过验证的循证信息支持。

¹可在以下网址获得: www.unicef.org/gender/files/UNICEF_Gender_Policy_2010.pdf

²儿基会,《应对工作场所性别歧视、性骚扰、骚扰和滥用权力问题独立工作组报告》,2019 年;儿基会,《对儿基会防止性剥削和性虐待对策的独立小组审查》,2018 年。

三. 评价结果

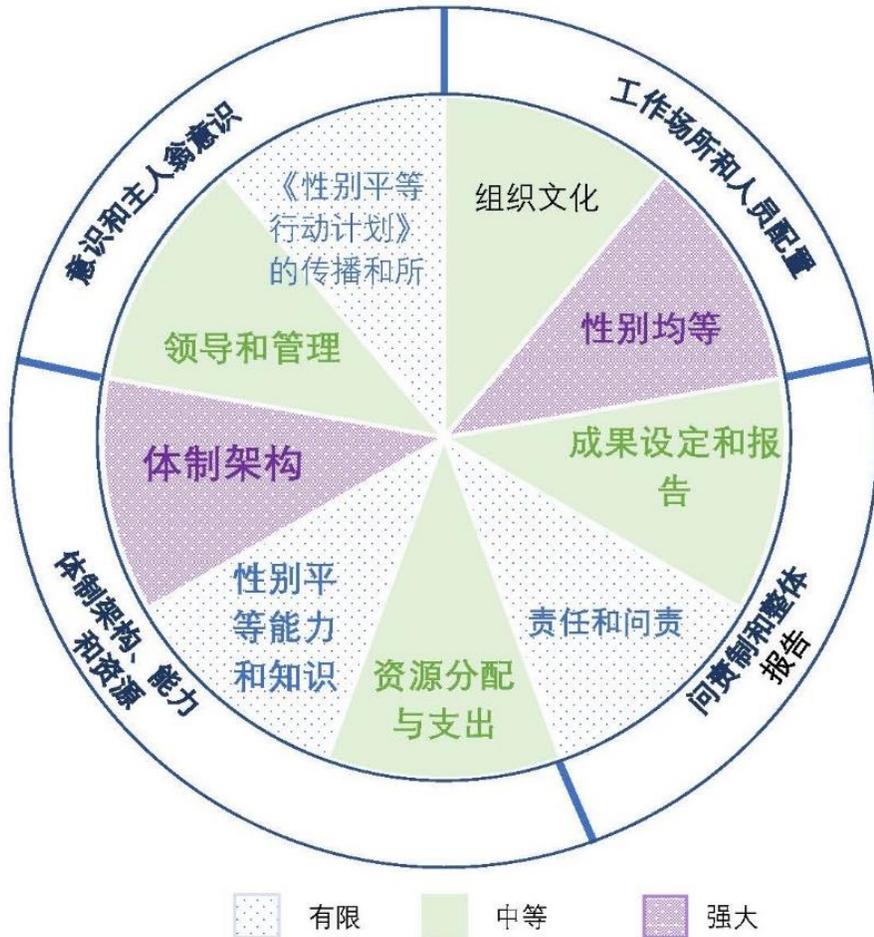
A. 作为战略工具的《性别平等行动计划》

7. 评价确定这两项《性别平等行动计划》都包含了高质量战略工具的重要要素，例如对性别平等的明确定义，以及《计划 2》中的完善的变革理论。它们还与其他全球性别平等框架，包括联合国其他框架一致，并与各自的儿基会战略计划密切保持一致。
8. 然而，这种设计存在一些局限性。首先，《性别平等行动计划》所体现的性别平等愿景是务实的，而不是空想的，其重点是改善儿基会的内部能力和系统，而非期待结构改革。儿基会内部的机构改革与实地更高级别的性别平等成果之间的联系或是定义不清（《计划 1》），或是主要以假定的、而非基于证据的途径（《计划 2》）为基础。
9. 就方案范围而言，两项《性别平等行动计划》的广度及其与各自战略计划的一致性意味着儿基会在性别平等方面的许多工作都属于它们的范围。与此同时，儿基会国家办事处和区域办事处报告说，性别平等方面的情况正在变化，尤其是与性别社会规范有关的情况。因此，《计划》的固定目标面临着与实地不断变化的性别平等优先事项日趋不一致的风险。
10. 此外，《性别平等行动计划》没有列入儿基会方案编制的一些关键领域。例如，《计划 2》没有体现人道主义行动（占儿基会方案支出一半且贯穿各领域的优先事项），女性生殖器残割/切割，以及武装团体释放女童和男童并使他们重新融入社会。还以孤立的方式介绍了性别平等成果，每个方案领域（如儿童保护、保健）都有自己独立的性别平等成果，它们之间的交叉一致性有限。
11. 《性别平等行动计划》的一个中心假设是，在若干关键类别（见图 1）中加强组织的“扶持环境”将产生显而易见的性别平等成果。在其中一些类别中观察到了从强劲到适度的进展。例如，在计划期间，儿基会在建立与性别有关的内部架构和系统方面取得了相当大的进展，成功地建立了性别平等工作人员专用网络，这有助于在国家和区域两级加强对性别平等的关注。儿基会还努力在人员配备方面实现性别平等，迄今为止取得了良好的成果。
12. 不过，其他类别的进展有限。值得注意的是，虽然在广泛传播《性别平等行动计划》和在工作人员中广泛培养主人翁意识方面开展了全面工作，但在更广泛的组织范围中对它们的吸收利用有限。事实上，评价发现整个儿基会，尤其是在实地层面，对《计划 2》的认识有限。总体而言，即使工作人员能够参考《计划 2》，大多数人对其内容或对其对自己工作的适用性仍知之甚少，熟悉其相关工具和指导方针的工作人员更是微乎其微。
13. 评价还观察到在问责方面的进展有限。儿基会领导层就性别平等问题发表了广泛的公开声明，涉及少女、紧急情况下的性别暴力、防止性剥削和性虐待、对妇女的暴力和工作场所的性别平等具体方面。高级领导人还积极参与与性别有

关的外部活动。然而，仍然需要加强高级管理层明确提及和宣传现有性别平等原则的工作，以加强儿基会各级的问责制。

14. 图 1 总结了迄今为止在执行《性别平等行动计划》方面所取得的进展，侧重于关键的扶持环境组群。这些主题将在下文进一步展开。

图 1
《性别平等行动计划》执行进展



B. 体制结构和能力建设

15. 如上所述，儿基会根据《性别平等行动计划》扩大了性别平等的体制结构，并为此目的拨款 1200 万美元。具体而言，根据《计划 1》在总部设立专门的性别平等股和在区域办事处设立性别平等问题顾问为儿基会内部的性别平等工作提供了联络人，这些工作人员在提高组织内部对性别平等的认识方面发挥了重要作用。据报告，在开展评价时，128 个国家办事处中有 99 个满足了对妇女状况专家（国家办事处预算超过 2000 万美元）和性别平等问题协调人（国家办事处预算少于 2000 万美元）的整体要求。然而仍然存在挑战。例如，越来越需要区域

性别平等问题顾问扩大其职权范围，以涵盖防止性剥削和性虐待，因为防止性剥削和性虐待工作可能削弱他们对方案和业务中的性别平等主流化的关注。

16. 评价确定的另一个挑战与结构本身有关。在总部方案司内部设立性别平等股，这是在《性别平等行动计划》的方案方法指导下有意做出的决定。但是，有证据表明这种安排缩小了性别平等股影响整体流程（包括战略规划和决策）的范围。

17. 妇女状况专家也在国家层面观察到了类似的模式，发现它们在把性别平等纳入儿基会国家方案编制和政策对话前列方面发挥了关键作用。关键成功因素包括：(a) 有机会关注全面主流化，而不是完全承担方案管理的任务；(b) 向负责方案协调的副代表报告。然而，很少有妇女状况专家有专门用于支持性别平等主流化的资源，他们对方案的影响程度在很大程度上取决于其他方案工作人员的参与意愿。缺乏与性别有关的强制性流程，例如要求对方案合作协定等关键方案执行文件进行性别平等审查，也制约了他们的影响。

18. 关于性别平等问题协调人（不属于专门的妇女状况专家，而是在其正常职责之外承担性别平等责任的方案工作人员）的情况被认为更具挑战性。预算不足 2000 万美元的国家办事处需要设立性别平等问题协调人。然而，许多人认为这种安排是一个薄弱环节，因为一些性别平等问题协调人缺乏性别平等问题方面的经验。实地调查和访谈发现，任命性别平等问题协调人的理由并不明确，尽管一些工作人员认为性别平等问题协调人能与国家伙伴建立信任、了解文化性别平等动态和保留国内性别平等能力等形式为办事处带来价值。还有人指出，性别平等问题协调人在实地层面对性别平等和防止性剥削和性虐待议程的认识模糊不清。

19. 在工作人员能力方面，儿基会 2016 年对专门从事性别平等工作的工作人员进行了需求评估，为预期的培训活动提供信息。然而，在开展评价时，没有对儿基会全体工作人员进行性别平等能力评估。在儿基会的能力框架内，性别平等只占很小一部分，作为“对多样性和包容（包括性别平等）的尊重”。迄今为止，儿基会的性别平等问题培训主要侧重于提高儿基会专门负责性别平等问题的工作人员和其他主要利益攸关方的能力，假定他们会把这些技能传给其他工作人员。没有明确鼓励对非专职工作人员进行强制性培训，而且职业发展计划很少寻求外部能力发展机会。

20. 此外，尽管对改进《性别平等行动计划 2》中提到的组织文化（即儿基会旨在成为促进性别敏感的工作场所，包括关爱家庭的政策）做出了直接努力，但这些努力并没有始终在整个组织内得到充分执行。工作人员调查中的满意度水平存在性别差异，女性的满意度明显低于男性。

C. 为性别平等提供资金

21. 中央提供的《性别平等行动计划》资源包括 1900 万美元经常资源（在《计划 1》下提供），用于建设区域和总部的性别平等能力。³《计划 2》下还指定了额外 1560 万美元的专用财政催化资源。⁴

22. 旨在产生灵活资源的其他资源似乎主要用于具体的有针对性的倡议，没有向儿基会提供支持机构主流化的灵活资金。这些资源包括中央性别平等专题基金和私营部门捐款。性别平等专题资源包括在《性别平等行动计划 1》实施期间提供的 87.2 万美元，以及在 2018 年为《计划 2》提供的 110 万美元。⁵然而，评价难以找到专门用于支持国家层面性别平等主流化的具体预算。从实地收集的证据（欧洲和中亚区域办事处、西非和中非区域办事处以及孟加拉国、哥伦比亚、加纳、吉尔吉斯斯坦和苏丹国家办事处）表明，即使是相对较少的资源，例如区域性别平等问题顾问可获得的资源，在被用于开展研究或学习，并委托进行性别平等审查，以及用于提高认识和方案倡议时，也展示出很强的催化和杠杆作用。私营部门资源是日益增长的性别平等资金来源，在 2018-2021 年期间捐助了 680 万美元。这些资源也主要分配给具体倡议，而不是更灵活的主流化工作。

23. 总体而言，根据儿基会的监测数据，按照儿基会性别平等标志评级的定义，用于性别平等变革方案编制成果的方案支出的估计百分比从 2013 年的 8.3% 增加到 2018 年的 14.1%，接近儿基会 15% 的目标，用于有针对性的方案（包括童婚和少女健康、营养、艾滋病毒和教育）的专项支出发挥着关键作用。请注意，在使用性别平等标志估计这些支出时，已对某些方法问题作了标记（见完整评价报告中的额外讨论）。

D. 业绩监测和问责

24. 评价的实地工作发现，国家办事处一级存在妇女状况专家和性别平等问题协调人会造成让国家办事处其他工作人员转移（或卸下）责任的风险，因为他们认为妇女状况专家或性别平等问题协调人主要甚至完全负责性别平等。

25. 儿基会的性别平等政策规定了对整个组织管理人员的明确期望，与此不同的是，《性别平等行动计划》没有明确规定不专门负责性别平等的管理人员和工作人员的责任。事实上，虽然由负责方案的副执行主任（包括区域和总部一级的主任）主持的《性别平等行动计划》指导委员会每年向执行局报告，但对于管理人员或工作人员在个人层面落实《性别平等行动计划》不存在问责制（例如，在业绩评价、国家办事处年度报告或代表业绩计划中）。对于儿基会这样一个高度

³ 《2014-2017 年性别平等行动计划》；《2015 年性别平等成果年度报告》第 43 页。

⁴ 性别平等科提供的资料，2019 年 9 月 5 日。

⁵ 2018 年，儿基会主题池收到了 3.86 亿美元捐款，其中 110 万美元（0.26%）提供给了性别主题池。

非集中化的机构来说，这是一个巨大的差距。在这一点上，可以从其他机构汲取经验教训，如表 1 所示。

表 1

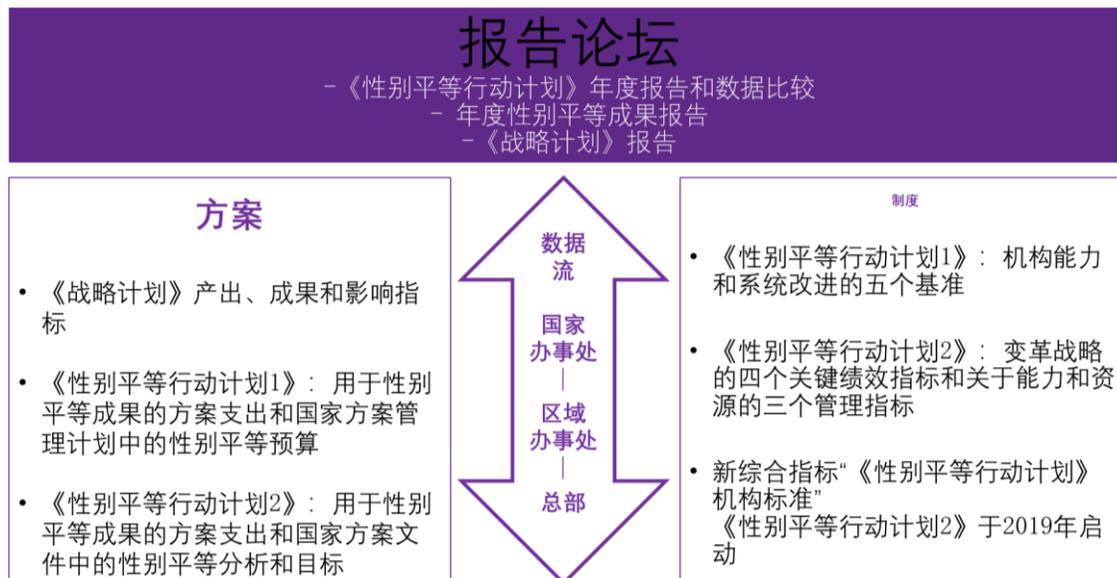
其他机构：工作人员对性别平等的责任

- 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署要求各级所有工作人员制定关于性别平等的工作和学习目标。
- 自 2009 年以来，联合国开发计划署（UNDP）所有管理人员都必须在开发计划署成果能力框架内报告一项关于性别平等和性别均等的强制性关键成果。
- 联合国粮食及农业组织将性别平等纳入助理总干事、司长和权力下放办事处的性别平等问题协调人的业绩评价管理系统，而在总部则有强制性活动和一套用于衡量进展情况的业绩指标。
- 根据乐施会全球业绩框架，项目工作人员每年报告六个主题指标领域的通用产出数据，其中一个领域是增强妇女权能。

26. 在这两项《性别平等行动计划》中都实施了新的业绩监测系统（有些系统最近于 2019 年启动），不过评价指出，这些系统仍处于实施初期（见图 2），其价值尚未得到证实。在方案分配和支出方面看到一些改善，特别是自 2010 年采用性别平等标志以来，数据分析更加深入和详细。⁶同时，方案监测与战略计划的整体报告系统完全一致。最后，机构业绩监测系统也有所改进，新的综合指标，于 2019 年推出了《性别平等行动计划》机构标准。尽管有了这些改进，但监测系统的技术挑战仍然存在，报告正文对此作了说明。

⁶ 性别平等标志是联合国各组织用来跟踪方案或项目内部对性别平等的计划投资或实际投资的工具。在国家方案开始或在获得资金时，所有产出都标有性别平等标志评级。

图 II
业绩监控系统



27. 尽管儿基会努力将性别平等纳入其主要的两项监督职能——评价和审计，但评价发现，这仍然是一个挑战。尽管根据《联合国关于性别平等和增强妇女权能的全系统行动计划》的要求，在处理性别平等问题方面被评为“出色”或“非常令人满意”的评价百分比有所增加，但业绩增长仍然缓慢，在 2017-2018 年期间从 50%增长到 65%。同时，《性别平等行动计划》没有包含将性别平等纳入审计的具体规定。儿基会内部审计和调查办公室将性别平等纳入每项审计项目基于风险的规划，但截至 2019 年 8 月，该办公室尚未对其内部系统和程序进行性别平等审计。

E. 伙伴关系

28. 评价发现，儿基会积极参与了促进性别平等的机构间全球伙伴关系，特别是在总部一级。作为加强机构间协调行动的一部分，儿基会在其《2018-2021 年战略计划》共同章节下建立了促进性别平等的伙伴关系。然而，在国家层面，儿基会还可以发挥更大的领导作用。尽管儿基会在国家和区域两级参加了性别平等专题小组、工作组和紧急情况中的性别暴力问题组群，但儿基会可以在其能力更强的国家发挥更加积极主动的作用，与联合国国家工作队和区域伙伴关系以及民间团体组织和政府伙伴更密切地合作，以促进性别平等。

29. 随着时间推移，私营部门的伙伴关系也在发展，虽然所涉及的资金数额不大，但它们有可能在儿基会的全球品牌中更明确地强调性别平等，并制定可扩展的倡议。

F. 儿基会方案编制中的性别平等问题

30. 评价发现，在 2014-2017 年期间，儿基会增加了对方案编制中性别平等的关注和支出。用于与性别平等有关问题的支出已朝着占方案资源总额 15% 的目标（《联合国全系统行动计划》的建议）增加。这些努力主要侧重于有针对性的优先事项，特别是童婚和少女的中学教育。

31. 评价审查的整体数据显示，截至 2018 年，43% 的儿基会国家办事处达到了《性别平等行动计划 2》提出的在每一方案周期进行一次性别平等方案审查的要求。与 2016 年 11% 的基线相比，有所增加。然而，有证据表明，一些国家办事处仍然不知道这一要求，或没有遵守这一要求。同样，整体数据显示，在 2018 年报告年度核准的国家方案文件（CPD）中，83% 达到或超过了性别平等卓越标准，而儿基会 74% 的国家办事处在其国家方案文件中列入了带有性别平等标记的标准指标。然而，根据国家办事处的自我报告，2018 年只有 37% 的国家办事处将性别平等纳入国家方案文件和方案战略说明指南，在质量审查评估的所有方面中，性别平等得分最低。总体而言，有证据表明，国家方案文件、方案战略说明指南和年度计划与《性别平等行动计划》的有针对性的优先事项存在一些一致性，但在主要方案办法中对性别平等的认可有限。

32. 评价发现，对《性别平等行动计划》五个有针对性的优先事项采取的方案办法已经发生了重大变化。⁷ 重点包括扩大少女健康和营养方面的方案范围，更加重视阻碍女童接受中学教育的结构性障碍，以及对童婚/早婚采取的多部门和多层次办法。然而，需要围绕紧急情况中的性别暴力来改变社会规范，这一点并未始终如一地在国家方案编制中得到反映。九个综合方案编制领域的执行情况也不均衡。⁸ 2015 年以来，儿童保护已经呈现出明显的性别平等变革愿景，到 2018 年，教育和社会包容也进行了效仿（尽管社会包容方面的方案编制尚未跟上）。与此同时，水、环境卫生和个人卫生以及健康和营养并没有始终如一地反映对性别平等的关切，在这些关切得到解决的地方，重点仍然是获得平等的机会。艾滋病毒方案编制在这方面是个例外，它采取了更加促进性别平等的办法，例如，考虑到女童和男童与性别有关的具体脆弱性。

33. 评价发现，儿基会越来越多地利用多部门和跨领域的办法来处理与性别平等有关的问题，例如生命周期框架。此外，在创新方面取得了重大进展，《性别平等行动计划 2》将创新确定为实现《计划》成果的跨领域机会。相比之下，尽管人道主义行动每年占儿基会整体支出的一半以上，但它缺乏对性别平等的高度

⁷ 促进性别敏感的青少年健康；提升女童的中学教育；消除童婚；处理紧急情况下的性别暴力；经期卫生管理。

⁸ 男童和女童性别平等，照顾和支持所有儿童中的性别平等；性别平等的医疗保健和营养；优质孕产妇保健；社区保健系统中的性别平等；入学、完学和学习方面的性别平等；教学和教育系统中的性别平等；预防和应对针对女童和男童的性别暴力；促进性别敏感的水和卫生系统；女童和男童的积极性别社会化。

重视，除了“男女平等参与方案编制”以外几乎没有提到性别平等，对于紧急情况中的性别暴力也只提到若干次。

34. 在规范层面，随着时间的推移，支持加强旨在解决性别歧视问题的政策框架已成为儿基会日益突出的工作领域，尽管它并不是《性别平等行动计划》中的明确工作领域。

35. 评价确定了从《性别平等行动计划》到方案编制的三个主要环节，即性别平等方案审查、专门从事性别平等的工作人员配置和有针对性的优先事项。综上所述，儿基会的许多性别平等工作不是由《计划》推动的，而是由外部因素（例如捐助者的影响、全系统进程、政府的优先事项或克服妨碍其他人道主义或发展成果的具体障碍）推动的。至于实际成果，在儿基会各级建立《计划》与性别平等成果之间的联系已被证明是一项挑战，部分原因是这些成果在整个组织的主流化和主人翁意识领域实际上是多么有限。

36. 总体而言，评价发现《性别平等行动计划》与关键战略/方案文件之间交集不一致，加上整个儿基会对《计划》的认识有限，表明这些框架对方案成果的影响有限。尽管儿基会的许多方案行动均与《计划》保持一致，但这些框架并未始终如一地成为方案选择的直接战略驱动因素，因而也没有始终如一地影响儿基会更广泛的方案结果。

四. 结论

37. 总体而言，评价发现《性别平等行动计划》为儿基会的性别平等工作提供了宝贵的组织框架，并有助于在有限的基础上建立儿基会的性别平等结构和系统。它们还成功保障了《计划 1》下的性别平等资源，使儿基会能够把工作和注意力用于某些基于问题（有针对性）的优先事项。这些《计划》的务实做法对儿基会的运作模式和文化产生了影响，成功地在国家和总部两级增加了对性别平等的方案关注。

38. 在全球范围，儿基会的大部分工作和资源都用于有针对性的优先事项，这些领域的业绩始终很好。然而，将性别平等纳入儿基会核心方案工作，包括人道主义应急工作的情况更加不均衡，几乎没有证据表明方案与《性别平等行动计划》本身有直接联系。关键是儿基会对这两项《计划》都没有完全建立机构主人翁意识。有限的主流化意味着儿基会的许多人员没有把这两项《计划》视为核心业务，这对两项《计划》产生了影响。

39. 《性别平等行动计划》也受到身份不清的困扰。它们既不是需要制定一系列体制要求和问责制的政策，也不是真正的行动计划，因为后者将规定有时限的行动和可交付成果，以及核心责任和报告机制。这种混合身份限制了它们的变化范围。两项《计划》并没有提供实现性别平等成果的明确轨迹，它们提供的更像机构改革战略：对抱负和必要性的陈述，但步骤不够，缺乏优先次序。此外，对于性别平等全面纳入主流后儿基会将是什么样子，人们并没有一致的理解，只是对实现性别平等承担的共同责任有不同程度的认识。

40. 性别平等方面的能力差距仍是一个挑战。“培养少数人的能力”这一目标有合理的理由，但却是在整个组织没有更广泛提高认识的情况下实现的。在高度非集中化的机构中，自愿方法没有成功地将对性别平等的关切转化为“每个人的业务”。整个组织对性别平等价值观、原则和方法的承诺仍不均衡。性别平等股的宝贵努力也受到其在方案司内的机构定位的限制，这限制了它进入并影响政策、规划、业务和问责制等关键职能领域。此外，应处理对性别平等和防止性剥削和性虐待议程的模糊不清的问题，特别是在实地层面。

41. 儿基会大力参与促进性别平等的全球机构间伙伴关系，参与主要由其性别平等股推动。然而，在国家层面，情况更加模糊。虽然全系统改革使联合国国家工作队的分工变得更加明确，但儿基会应设法展示出更强有力的协调能力机制，尤其是在儿基会比其他机构影响力更大的国家。在儿基会能力较强的国家，儿基会应与国家工作队更密切和有力地合作，支持其他伙伴推进性别平等。为实现这一目标，儿基会还需要明确阐述其在性别平等问题上的立场，这将能更好地宣传儿基会的全球立场，定义更恰当的在国家层面的作用，以及在与政府伙伴合作时更大的明确度。

42. 即使在目前的制约条件下也有明确证据表明一些儿基会国家办事处的工作人员承认性别平等在实现儿童权利方面的中心作用。他们在方案编制、政策对话和其他工作领域积极作出反应。正在处理与性别有关的问题，目前的《性别平等行动计划》没有反映这些问题，但对于在业务环境中实现平等所面临的障碍，它们却是非常重要的。这种国家层面的向上推动巩固了性别平等在儿基会任务和使命中的中心地位，以及变革方法的重要性。

43. 总体而言，尽管《性别平等行动计划》对儿基会具有明显的价值，它们也有一些严重弱点。对于一个致力于实现儿童、妇女和女童权利的组织来说，《性别平等行动计划》，特别是《性别平等行动计划 2》，其最根本的弱点是缺乏决心。它们追求的是实用主义而非变革，没有充分解决变革的结构性障碍。从这个意义上说，它们从一开始就是自限的，也可以说是简化论者。

44. 实现儿基会在性别平等领域的既定目标需要的不是小规模适应，而是需要儿基会的抱负发生重大转变。这意味着在促进性别平等方面采取更加果断、更加全面的做法。儿基会需要一个更加坚实的整体框架、更有力的问责制和更坚强的各级领导——所有这些都应在机构间伙伴关系和可持续发展目标的普遍性的背景下实现。

五. 建议

45. 评价提出了七项建议，并辅以拟议的具体行动。如果得到执行，那么这些建议将支持儿基会根据其在日益复杂的世界中的任务，实现性别平等方面的潜力。

建议 1：准备一个修订后的整体政策结构，以便在 2022–2025 年期间实施。

46. 《性别平等行动计划》的工具已发挥了重要作用，但在不断变化的全球环境中已经无法胜任。应使用新的性别平等政策和相关的执行计划替代体制框架，而非制定《性别平等行动计划 3》。

47. 建议 1 的拟议行动：更新性别平等政策，使之与儿基会作为关心全世界儿童的机构的地位相称，并符合《北京宣言》和机构间的可持续发展目标。该政策应：

- (a) 以全面而广泛的咨询进程为基础；
- (b) 坚决确定儿基会关于机构间系统内性别平等的立场；
- (c) 包含明确的抱负声明，将性别平等作为实现儿童权利的中心；
- (d) 界定儿基会将为之做出贡献的高级别性别平等成果，支持实现可持续发展目标和《北京宣言》；
- (e) 包括三大行动支柱，即：
 - (i) 性别平等成果（规范和方案）涵盖人道主义和发展的连续统一体；
 - (ii) 儿基会的工作场所，包括人员配置和组织文化方面的性别平等；
 - (iii) 防止内部和外部的性剥削和性虐待/性骚扰和性虐待；
- (f) 通过明确说明为实现成果而计划的机构改革来支持实现成果（见建议 2）。

48. 该政策应包括：

- (a) 反映当前国家性别平等现实的明确概念和定义；
- (b) 将体制成果与变革性性别平等成果联系起来的变革理论；
- (c) 定义儿基会各级领导及以下人员的问责制（见建议 6）；
- (d) 强有力的成果框架，包括明确、有时限和可衡量的性别平等目标，适用于不同的业务环境，面向上游工作和服务交付；
- (e) 以儿基会国家和区域办事处为中心的明确执行战略；
- (f) 关于知识生成、提炼和共享的学习策略；
- (g) 承诺定期审查，例如每四年一次。

建议 2：通过全面执行计划中体现的分阶段加强机构进程，来支持实现性别平等政策。

49. 《性别平等行动计划 1》建立了许多宝贵系统，帮助儿基会确定和跟踪其在加强机构建设方面的进展情况。然而，其中一些系统将得益于修订，以确保它们适合未来。

50. 建议 2 的拟议行动：支持通过分阶段的加强机构进程实现政策，这项工作体现在综合执行计划中。计划应明确将机构改革与政策的性别平等成果联系起来，包括：

- (a) 继续发展性别平等结构（见建议 5）；
- (b) 更新关键业绩指标，以便更加注重成果和奖励机构间伙伴关系；
- (c) 审查现有的整体数据系统，以确保准确性和有效性；
- (d) 改进性别平等标志和性别平等标签指导方针，包括修订计算针对性别平等的支出总体水平的方法和质量保证检查要求。

建议 3：改进将性别平等纳入总部和多部门方案编制的工作。

51. 《性别平等行动计划》的有针对性的优先事项已经实现了一些有价值的、基于问题的成果，但也消耗了编制核心方案的精力。在新的政策框架内，应优先考虑性别平等主流化并采取以赋权为重点的举措。

52. 建议 3 的拟议行动：在新的性别平等政策中，将性别平等，包括将把儿基会定位成重要的性别平等盟友的变革性倡议，纳入核心方案领域。

- (a) 在政策内阐明将性别平等纳入核心人道主义和发展方案的办法，并辅以变革性举措，特别是针对妇女和女童的举措；
- (b) 促进多部门方案编制的使用，特别是通过生命周期方法；
- (c) 从变革的角度优先考虑激励外部伙伴和加强他们的能力；
- (d) 要求（并核实）对总部一级的所有方案设计进行性别平等分析；
- (e) 要求将性别平等纳入总部方案成果框架和年度成果报告，以及评价和方案合作协定。

建议 4：将性别平等纳入国家和区域规划和方案编制。

53. 确保在实地层面处理性别平等问题时要求界定性别平等在业务环境中对儿基会意味着什么，在规定的期限内寻求何种成果，以及如何实现这些成果。儿基会的一些国家办事处已经开始着手进行这方面的工作，但对其他办事处来说，需要迫切关注这方面的工作。

54. 建议 4 的拟议行动：要求国家办事处和区域办事处将性别平等问题纳入所 在国家/区域方案文件，使之适合当地的性别平等现实和联合国发展援助框架

(UNDAF) 以及联合国可持续发展合作框架 (UNSDCF) 所反映的机构间系统的优先事项。儿基会国家/区域办事处应:

- (a) 确保履行进行性别平等方案审查的承诺 (对所有国家办事处已经是强制性的审查);
- (b) 进一步明确儿基会在国家/区域层面 (在机构间系统和联发援框架/合作框架内视情况而定) 的性别平等协作优势;
- (c) 要求明确说明国家方案文件和国家方案管理计划将如何促进实现目前的《性别平等行动计划》/即将来临的政策成果, 它将为该国的性别平等实现什么, 以及它将为联发援框架/合作框架作出贡献;
- (d) 制定一套明确的性别平等预期成果, 使之适合联发援框架/合作框架以及为儿基会战略计划提出的优先事项;
- (e) 计划在下一轮国家方案文件中将资源用于以增强权能为重点的性别平等办法;
- (f) 确保在国家层面的儿基会国家方案文件的所有相关工具和管理框架充分纳入性别平等。

建议 5: “带性别平等回家”: 从基于价值观的角度建立性别平等能力。

55. 整个儿基会对性别平等主流化的认识参差不齐, 这表明需要采取广泛的办法来加强能力。性别平等是不可忽视的基于价值的关切, 它为培养技术能力和为儿童实现公平成果奠定了必要的基础。

56. 建议 5 的拟议行动: 在整个儿基会进行广泛的培训, 以确保性别平等意识和技术能力遍布组织的各个角落:

- (a) 制定一项战略, 从权利和价值观的角度, 而不是从整体合规的角度, 对所有工作人员, 包括 D1 和 D2 职等工作人员, 进行有针对性的强制性培训;
- (b) 将性别平等纳入所有新工作人员的上岗培训课程以及领导和管理课程;
- (c) 对方案预算超过 2000 万美元的国家办事处执行《性别平等行动计划》关于妇女状况专家的要求;
- (d) 使性别平等问题协调人网络专业化:
 - (i) 要求儿基会总部各司、股、区域办事处和国家办事处设立一个规模适当的性别平等问题协调人小组, 按照共同制定的职权范围开展工作;
 - (ii) 要求所有性别平等问题协调人参加相关的 GenderPro 培训;
 - (iii) 在性别平等问题协调人的工作计划中分配切实可行的时间, 以便他们从事以性别平等为重点的活动;
 - (iv) 在性别平等问题协调人的考绩和学习目标中增加性别平等责任;

(v) 要求所有国家层面的性别平等问题协调人网络向副代表报告，以加强主流化。

(e) 寻求与其他联合国伙伴，特别是联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）进一步合作，建立伙伴尤其是政府的性别平等能力。

建议 6：确保领导并纳入主人翁意识问责制。

57. 把性别平等纳入儿基会需要清晰而坚定的领导，以激励工作人员，还需要得到各级全面问责制支持的指导性做法。

58. 建议 6 的拟议行动：阐明体现在各级承诺问责制中的明确领导：

(a) 就目前的《性别平等行动计划》（以及启动后的性别平等政策）在确保儿基会实现其性别平等目标方面的作用发布领导声明（内部和外部）；

(b) 将性别平等成果问责制和表彰制度纳入关键的个人问责制和责任工具，包括代表和其他管理层的业绩计划以及其他关键组织职能（人力资源、政策、方案编制、规划、数据、监测和评价）内部；

(c) 利用新的业绩管理和人才管理系统提供的机会，把性别平等的个人责任和问责制纳入整个组织。

建议 7：重新定位整个性别平等股，以产生更大影响，更好地发挥监督作用。

59. 性别平等股在儿基会内的位置限制了它在战略上影响组织的能力，应该把它移到更靠近组织中心的位置。

60. 建议 7 的拟议行动：今后，重要的是经过重新定位的性别平等监督职能部门积极参与儿基会所有领域的工作，以实现性别平等目标，包括方案以外的性别平等目标。在儿基会新近强调矩阵安排的背景下，性别平等监督职能应与方案和管理职能有直接报告关系。为支持这种矩阵管理安排，应通过在所有相关司/办公室（包括但不限于方案司、紧急行动处、数据、分析、规划与监测司、评价办公室和人力资源司以及负责战略规划和防止性剥削、性虐待和性骚扰的各单位）指定和培训性别平等工作人员和/或协调人，在总部结构内促进性别平等主流化。

六. 决定草案

执行局

注意到在 2020 年年会向执行局提交的下列文件：

(a) 儿基会评价职能 2019 年年度报告（E/ICEF/2020/12）及管理层回复（E/ICEF/2020/13）；

(b) 对儿基会《性别平等行动计划》的评价，其摘要（E/ICEF/2020/14）及管理层的回复（E/ICEF/2020/15）。

附件

对儿基会《性别平等行动计划》的评价

1. 由于篇幅有限，儿基会《性别平等行动计划》的评价报告未载于本附件。
2. 可从儿基会评价办公室网站获得报告：
https://www.unicef.org/evaldatabase/index_103801.html。