

发布范围：全体
2008年5月19日

原件：英文

联合国儿童基金会
执行局
2008年年度会议
2008年6月3-5日
第6项临时议程*

对儿童基金会两性平等政策执行情况的评估：
拟定的后续行动计划

摘要

本会议室文件概述了儿童基金会对最近评估两性平等政策执行情况的拟定后续行动。该评估的执行摘要由独立顾问编撰，作为本会议室文件附件。

“基于尊重、普遍人权和平等机会，加以协调一致的努力，及取得真正的进展，可使歧视性的态度、行为、习惯、法律、制度和社会上的某些做法转变。各国政府、捐助国和国际机构等有效合作伙伴关系，可通过制定和实施以人权为基础的发展战略支持这一进程。现在是为妇女，男性和儿童重新调整我们努力的时候了”。

2007 年世界儿童状况报告：
为改善妇女和儿童的生活带来“双重红利”的两性平等

1. 儿童基金会完全致力于促进“妇女和女童的平等权利，并支持她们充分参与所在社区的政治、社会和经济发展”¹。只有确保妇女和男性、女童和男童人人都享有平等机会，社会才可期望创造条件消除贫穷，并使每个人的潜能得到充分发挥。

2. 为支持这些及今后的努力以改善执行情况，儿童基金会将规定纳入了中期战略计划和评价处及政策和规划司 2006/2007 年组织管理计划，以评估儿童基金会 1994 年社会性别主流化政策的实施情况。评价从自我评估开始，由五个国家办事处和一间地区办事处进行²，然后转到外部评价，由一个评估专家组成的独立小组进行，并由评价处管理。一个包括儿童基金会总部和地方工作人员、代表，以及来自布基纳法索、加拿大和印度的参考小组成立。评估人员对儿童基金会工作人员及其合作伙伴进行了访谈，审阅了大量文件并走访了六个国家。2007 年渥太华会议上，对他们的初步结论进行了讨论审定，来自布基纳法索和加拿大的儿童基金会工作人员和咨商小组成员出席了会议。

3. 评价两性平等政策实施的综述，为儿童基金会提供了一个为实现两性平等工作的外部背景概述。自目前 2006-2009 年中期战略计划（MTSP）实施以来的较近期情况下，儿童基金会一直在评估其社会性别主流化的进展情况，并寻求机会改善执行情况。儿童基金会 2007 年《世界儿童状况报告》中有关“双重红利”的两性平等问题，反映了儿童基金会成为促进两性平等倡导者的意愿。最近，2007 年的三年期全面政策审查，使联合国所有机构，特别是促进两性平等和赋予妇女权利³相关部门的动力进一步增强，尤其是对男性和男童作用、加强问责制、资料分类、以及促进两性平等的工作人员有了更多关注。儿童基金会还注意到了联合国开发计划署对其 2005 年性别评价的反应，并赞赏开发计划署和其他兄弟机构为所取得的成绩而作出的重大努力和改进。

4. 最近，儿童基金会通过审查由执行局在 2006 年和 2007 年核准的国家办事处年度报告和新的国家方案文件，评估了其社会性别主流化的执行情况。这两项审查都显示了执行情况有所改进。国家办事处年度报告审查显示了，中期战略计划重点领域需要更重视社会性别主流化方面，特别突出了解决儿童生存方案拟定中对待敏感的性别问题方法上所需做出的努力。作为 2008 年中期战略计划中期审查结果的一部分，这些审评，及对两性平等政策实施

¹ 联合国任务说明

² 巴巴多斯、埃及、肯尼亚、巴基斯坦、土耳其及东非和南部非洲区域办事处。

³ A/C.2/62/L.63 第 56 至 66 段及 A/62/253。

的评价，为更好地实现两性平等而改进目标、指标和战略提供了依据。

5. 在机构间层次，儿童基金会与开发署进入了一个‘互补性过程’，联合国人口基金和联合国妇女发展基金，正寻找一个方法，使所有四个组织的工作能更好结盟，以实现两性平等的目标。2007年6月开发计划署/人口基金执行局的一个非正式会议上，提交了一份联合文件。儿童基金会一直致力于确保已确认的后续行动，在过程中得到实施。互补性过程所产生的即时协定，是为四个组织编写一个共用的社会性别平等电子学习方案，这将于2008年底完成。

6. 评价确定了儿童基金会两个领域的实力和弱点，包括良好做法的成功范例。总体认为，儿童基金会于社会性别主流化和性别平等方面的工作状况是正确无误的。虽然在实施相关社会性别主流化的过程中，儿童基金会也遇到许多与其他发展机构相似的挑战，我们还远远没有达到儿童基金会对两性平等承诺的执行能力。使儿童基金会转变成两性平等的真正倡导者的任务，需通过并超越由于对儿童基金会的工作表现看法不全面，而做出的评估建议，也需要更多的思考和努力。同时也需要努力改善解决由儿童基金会及其合作伙伴在地方层次发起和面临的挑战等问题。

7. **后续行动。**评价的广泛建议涵盖了一系列问题，包括：政策、战略、人员配备、能力、拟定方案过程、融资、合作伙伴关系（包括联合国系统内部的）和紧急情况下的性别平等。儿童基金会的响应将着手分三个阶段进行。首先是性别评价的**初步响应**；第二，通过与儿童基金会工作人员及其合作伙伴在各个层次的协商过程，制订一项**全面的两性平等行动计划**；第三，是儿童基金会工作的持续**改善和转变**的过程。这将由一名专责的性别评价后续行动高级协调员，以及额外的核心资源分配组成，以支持下述行动。

8. 2008/2009年的**初步响应**将包括一系列具体行动，作为对评价具体建议的回应。这些措施包括但不限于以下所列：

(i) 委任一名专责高级协调员开展性别评价后续行动。

(ii) 更新政策和指导：通过**修改儿童基金会1994年**，关于两性平等和赋予妇女和女童权利的政策实施，其中除其他外，澄清了儿童基金会于妇女权利与男性及男童作用等方面的具体作用；提供相关新政策中对**性别概念和术语的组织指导更新**；**按部门/中期战略规划**的社会性别主流化应用的**重点领域**制定指导；为儿童基金会支持的国家办事处提供指导，支持“**消除对妇女一切形式歧视公约**”的实施进程；及更新**方案进程和程序指导手册和培训**中相关性别组成部分⁴。（*评价建议1, 2, 4, 22*）

(iii) 在人道主义应急行动中处理两性平等：通过确定限制社会性别平等主流化关键的瓶颈及其他因素，通过在5个国家⁵的试点项目的开发和评估，为今后的扩大实施提供经验教训⁶。（*评价建议21, 23*）

⁴ 初步更新的PP培训已经完成，并于5月在巴基斯坦试行。

⁵ 刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、尼泊尔和巴基斯坦。

⁶ 已通过国际开发部/挪威资助的项目“加强人道主义背景下的性别平等方案”在进行。

(iv) **加强问责制**：通过开发**改进系统**将性别观点及性别平等成果纳入工作的所有方面，包括所有新的国家方案文件和下一代的“形势评估和分析”，并将对其纳入性别平等的考量进行审核评估；并准备纳入**通用职务中有关两性平等的说明**的相关职责指导中去。

(*评价建议 6, 7, 11, 13, 18*)

(v) **加强能力**：在**男性和女性的性别问题专业知识**的具体行业和领域内，建立一个可参与国家层次支持工作的人员**集中名册**；就性别平等问题完成**基于光盘（CD ROM）的联合培训**⁷（与开发计划署、人口基金和妇发基金一起），与现有方案过程和基本安全课程一起，将其作为训练所有工作人员的基础；及促进儿童基金会工作人员参与机构间“紧急情况下性别平等”的训练（GENCAP）。（*评价建议 12, 14*）

(vi) **改进数据**：通过审查儿童基金会对**DevInfo**系统推出的支持力度，并确定性别分类数据和其他有关性别数据考量的方法，可能会进一步推动和加强在这方面的支持。（*评价建议 27*）

(vii) **加强现有指示**，对现有国家合作方案要求性别平等评估。（*评价建议 17*）

(viii) **促进创新项目方案拟定**：通过鼓励地方办事处就两性平等发展“常规类资源设置预留”的建议，强调两性平等的结果。（*评价建议 24*）

(ix) **开展研究**以评估和确定影响男性和男童的主要性别差距，特别是中期战略规划重点相关领域。（*评价建议 19*）

9. 在第二阶段，将通过与合作伙伴和儿童基金会的**地方工作人员**进行详细的协商进程，准备一份**两性平等行动综合计划**，并于2009年的第二季完成。该计划将解决初步响应中未涵盖的其余评价建议⁸。协商进程将包括对需要额外管理考量的建议的进一步审核，及儿童基金会内部包括在区域和地方各级更广泛的考量，因为有几项建议蕴涵着重大的改变。该计划，包括咨询筹备过程，也将对儿童基金会于性别问题方面工作的长期转型的更广泛的总体目标作出响应，这将是实施若干建议的关键。

10. 这些努力将是中期战略规划中期审查后续行动的一个主要方面，并与性别平等政策修订及向执行局提交修订后的政策紧密相关。2008年第二季度，与各地区进行初步磋商之后，区域办事处和总部各司将主动协商（无论是作为管理团队会议的一部分，或透过专责的会议进行），为组织间“性别平等问题行动计划”和具体的区域和国家行动提供建议。这将包括关系到下一个两年期和/或国家办事处的财政预算案（一批重要建议的议题将在协商进程中提出），审议工作人员人数配备变化。在2009年的第一季度，也将与联合国系统内部和外部的关键合作伙伴，包括与在两性平等政策方面具公认良好做法的机构进行协商。

11. 立即采取的**行动**和“两性平等行动综合计划”的发展都将通过与联合国的其他合作伙伴协商和合作，以促进政策和方案拟定的连贯性。儿童基金会将借鉴于新成立的联合国发展集团（UNDG）机制，该机制基于前发展集团的“男女平等工作队”对协同工作的承诺。儿

⁷ 与开发署、人口基金、妇发基金的联合课程已在开发中，预计于2008年底完成。

⁸ 建议 3, 5, 8, 9, 10, 15, 16, 20, 25。

童基金会还将充分利用“机构间妇女和两性平等网络”，包括“专责小组能力发展”（由儿童基金会共同主持）和新的“全系统跟踪专责小组”，这将就性别平等跟踪资源分配提供宝贵信息。儿童基金会将继续努力，支持秘书长关于“消除对妇女暴力行为”和中期战略计划相关倡议下的其他运动。

12. 初步响应和协商进程将由政策和规划司协调。执行主任将定期听取有关进展情况。区域和分区主任将在其全球管理小组的区域和部门会议上，向执行主任简短报告进展情况。儿童基金会的高级管理人员将写信给所有工作人员，告知对其评价的主要结果，所设想的后续行动及初步响应在所有层次相应的责任，“两性平等行动计划”的长期发展和实施，及不断加强和转变儿童基金会在这方面的的工作目标。

13. 在 2009 年执行局第二届常规会议上，儿童基金会将就评估和采取行动的初步响应的最新进展进行报告。

附件

儿童基金会两性平等政策执行情况评价执行摘要*

A. 整体评估

1. 在提高性别平等和实现第4个千年发展目标（MDG）（促进儿童早期生存）及其他千年发展目标之间有一种强烈的相互依赖关系。为此，联合国儿童基金会（UNICEF）只能通过多层面上解决性别不平等问题来实现其核心目标。儿童基金会的1994年性别平等政策指出，“*… …妇女的社会经济状况，作为事实上的家庭管理人、收入来源、家庭健康的照顾者等职责…对[在]婴儿和儿童死亡率和营养方面所作的努力有着深远地影响*”⁹。

2. 然而，儿童基金会未能系统地执行其1994年的性别平等政策。更多的是因为儿童基金会社会性别主流化的已实施方式，而非社会性别主流化过程中的任何固有弱点。失败的主要原因在于对开发方案和紧急情况下，为达到主流的性别平等到底需要做什么认识不足。除了评价指出的多重机构体制上的弱点外，儿童基金会在两性平等的方案拟定中，已产生了许多良好的做法。但是，这些往往是单个努力，并没有完整就绪的体系来确保整个组织能共享这些单个努力的成果，或将此扩大到和超越国家层次。

3. 在社会性别主流化的过程中，儿童基金会的资源明显不足，且并没有建立有效的问责机制。过去10年中，这个问题已变得越来越糟，本组织机构对社会性别主流化的承诺，已在最高层标帜或尚未与区域和国家各级的管理和方案工作人员有效地沟通。

4. 由于在执行性别平等政策方面表现欠佳，儿童基金会无法取得最佳的成果；本组织某些方案加强或恶化了现有的性别不平等情况，或未能达到其相应目标。如果儿童基金会继续采取同一专案的方式执行其性别平等政策，将进一步削弱拟定方案的有效性和浪费体制资源。也可能付出生命的代价。

5. 儿童基金会的1994年性别平等政策有其独特性，该政策将采取生命周期管理和基于权利的方法结合，重点放在增加平等机会的方案拟定上。而在某些地区的政策需要更新，但其主要原理和原则是健全的。不过，儿童基金会需认识到，要履行其核心任务，其性别平等政策必须超越仅在文件中被列为一项优先事务，并应视其为体制中真正的优先并具有可操作性。

6. 与其他类似机构相比，儿童基金会处于可有效地实施社会性别主流化的良好地位，因为其与合作伙伴建立的优良信誉、强大的地方队伍、其工作人员对社会公义的承诺、基于生命周期和权利的方法、创新的方案拟定，以及鉴于儿童基金会已有一个核心领导小组积极地从事整合两性平等方案。不过，他们在这方面的的工作，尚未形成体系。

B. 评价的背景和目的

⁹ ‘两性平等与赋予妇女和女童权利：政策审查’（E/ICEF/1994/L.0005）。

1. 2007年3月，儿童基金会对其性别平等政策委托开展了全球性的评价。评价由一名副执行主任领导的一个参考小组监督，并由儿童基金会的评价办公室管理。其目的是要了解在儿童基金会的方案拟定中与性别平等整合相关的优势和弱点，并确定两性平等的良好做法，使儿童基金会可在此基础上制定有效的未来方案。

2. 评价代表了进程三个部分的第二个步骤。第一，还是由评价处领导，是儿童基金会的两性平等政策在五个国家办事处（CO）和一个区域办事处（RO）执行情况的自我评估¹⁰。第三步将是一个协商的战略规划进程，基于由儿童基金会确定的评估成果和优先事项变化，将由政策和规划司负责。

3. 该评价在联合国改革进程的环境中开展，并处于不少多边和双边机构重新考虑其社会性别主流化和一体化进程的时候。这里‘社会性别主流化’是指影响妇女、男性、男童和女童的任何计划行动、政策或方案的评估过程，在各个领域和各个层次确保妇女和男性双方的想法和经验将纳入政策和方案计划、执行、监测和评价的整体工作，并在所有政治、经济和社会领域内，实现两性平等目标¹¹。

4. 2005年挪威发展合作机构（NORAD）的一项研究，对九个援助机构的两性平等工作的评价作了总结。发现，由于非优先考虑，缺乏相应的资源和问责制，社会性别主流化并不是特别有效。同时也发现了相关进程及两性平等的成果报告的局限性等体制化造成的不足，而新的援助模式，已分散了对性别平等的注意力¹²。同样，儿童基金会的自我评估工作发现，政策及其在国家层面上实施的差距，是由于缺乏财务和技术资源；组织本身缺乏人力和工具；社会性别主流化方面不明确的问责制度；及缺乏明确的公司政策，导致专案方式，及按性别分类数据和性别问题敏感用语在整合时不一致等问题造成。

5. 儿童基金会要求评估小组寻求证据，以证实或驳斥自我评估工作的结论、挪威发展合作机构的研究、以及在初始评价阶段确定的附加问题。为此，评估小组收集的证据是通过：在儿童基金会总部、区域办事处和其他地点面对面和电话采访工作人员；内部网址上的讨论和两个体制的调查；以及六个国家的深入案例研究，即约旦、摩尔多瓦、乌干达、马里、尼加拉瓜和尼泊尔进行的。这是从组织承诺、问责制、能力和资金的角度出发，通过广泛的文件审阅和体制分析而开展的工作。

C. 儿童基金会 1994 年颁布的性别平等政策

6. 与儿童基金会的性别平等政策主要直接相关问题有以下所列：

- 许多儿童基金会工作人员要么没有阅读过“政策”，或不知道它的存在。

¹⁰ 五个国家办事处和一个地区办事处的自我评估：巴巴多斯、埃及、肯尼亚/东南非办事处、巴基斯坦和土耳其。

¹¹ 经济及社会理事会，1997/2 总结报告。

¹² 挪威发展合作机构，2005年‘性别与发展 - 1997年至2004年审查评价报告’。

- 阅读过“政策”的工作人员，发现它相当不便不佳，且表述不明。
- 虽然“政策”明确指出，儿童基金会工作人员应促进妇女的权利并赋权，这项原则并没有通过高级管理人员向工作人员传达清楚，许多工作人员报告了思路混淆如，他们是否应仅仅着重于儿童的权利，或应着重妇女和儿童的权利双方的工作。
- 方案拟定中，一些工作人员没有明确区分儿童基金会的两性平等政策，及其工作人员的性别平等政策。

7. 儿童基金会的性别政策需要更新。该政策包含的核心要素仍然是与儿童基金会相关的问题，包括如促进两性平等的方式、在某些背景下需要继续支持对性别问题进行具体的干预、特别关注女童和促进妇女的权利和赋权等方面。政策现在需要做到以下所列：

- 将所推广的社会性别分析模型加以改进，使之能反映男性与男童双方的需求和作用。
- 附带与儿童基金会工作的不同背景和行业相关的业务框架和性别分析工具。
- 澄清儿童权利公约（CRC）和消除对妇女一切形式歧视公约（CEDAW）之间的联系。
- 提呈国家性别政策的商业案例，并突出性别平等增加和实现其核心任务与千年发展目标（MDGs）之间的联系。

D. 承诺

14. 评价结果发现，儿童基金会工作人员对社会公义，及在一定程度上对两性平等具有高度承诺。不过，与后者相关的价值观不会在内部自动形成。一般情况下，儿童基金会中个人比体制对两性平等有更多的承诺。这也是工作人员的整体看法，即儿童基金会高级管理人员对两性平等所表现出的承诺力度是不够的。他们一再申明并认为，这种机构上层的承诺是必要的，但目前尚不明确。他们指出，特别是两性平等问题，没有明确地整合到任何中期战略计划（MTSP）的重点领域中去（除教育外），这就限制了他们如何有效地在国家层次促进两性平等。而中期战略计划，的确包括了几个有关两性平等的关键绩效指标，且年度报告表明，有时，地方办事处在促进这些指标隐含的变化时也很缓慢。

15. 十年前，儿童基金会被视为联合国系统内促进两性平等的一个领导者。然而，在过去的十年中该方面的领导工作有相当的延误。例如，虽然儿童基金会的一些机构间工作队仍活跃在促进两性平等的工作中，但目前分配给促进性别平等工作人员的资源显著减少。此外，两性平等和人权股（GEHRU）从政策到方案的重心转移，已削弱了与国家层次方案工作人员的联系，在地方层次几乎到了隐形的地步。两性平等和人权股本身有着明显的资源不足问题。用一位区域顾问的话来说就是，“... ..性别平等已纳入了隐形主流”。

E. 社会性别主流化方式所面临的挑战

16. 社会性别主流化并不是一项容易实施的战略。为确保能系统地得到实施，儿童基金会需不断重申其对社会性别主流化的承诺。否则，在优先事项的相互竞争中，很容易丢失原有的战略方针。

17. 有效的社会性别主流化需要系统的分析社会多层面中复杂的社会和经济关系，这远远

超出了对男性和女性参与者计数的一种分析。这项任务需要时间、专业知识和财力。儿童基金会对这方面的时间分配很有限或根本没有，且机构内专门的性别平等工作职位，用一个手的手指就可数清。

18. 另一个挑战是，性别分析所需的分析过程，往往导致工作人员从性别平等的放大镜中检查自身的价值观念和人际关系。某些工作人员不是感到这个过程具胁迫感，或就是不舒服和难过不已。两性平等的促进工作，也挑战着现有的权力关系，并要求工作人员找出积极的方法进行改变。一些工作人员也看到，促进加强两性平等，正以文化干涉的形式进行着，而其他方面的性别问题分析作为奢侈品仅在其他方案的优先事项已得到解决的前提下得到承诺。许多人认为，性别作为一个词汇仅与‘妇女和女童’相关，而没有认识到与男性和男童之间的关系。一些工作人员还报告说，当积极推动两性平等时，他们感到蒙受耻辱。

F. 儿童基金会的能力

19. 目前，招聘中很少考虑两性平等中的资格问题。这可能是儿童基金会只有少数工作人员以战略方式对待两性平等问题的原因之一。一般来说，儿童基金会在两性平等方案拟定方面的能力是有限的。儿童基金会的方案工作人员无法接触到机构的性别平等问题专家，且不了解如何将性别平等纳入方案制定中去。后一点对社会性别主流化特别重要，因为这要依赖所有工作人员将性别平等纳入他们的工作中去。

20. 仅一半的儿童基金会工作人员经过性别平等的培训，其中只有少数人认为自己掌握了足够的知识和技能，能在定期的方案制定情况下应用两性平等的原则。对如何有效地将两性平等纳入儿童基金会的其他方案拟定中去，尤其是遇到立足人权的方针和成果管理时，工作人员也不是一帆风顺。工作人员认识到了这些挑战，且对学习更多关于如何将性别平等纳入方案规划中去普遍持有相当开放的态度。

21. 儿童基金会的方案文件，特别是那些与成果报表和关键性能指标相关的部分，往往是总结‘儿童’，‘青少年’，‘社区成员’等，而不是将这些部分按性别分类。如果没有这种区分，儿童基金会工作人员无法衡量方案对特定群体的男性、妇女、女童和男童的影响力度。受访者恳求提供更实用的工具，使他们能够按领域进行社会性别分析，并开发有质量的、对性别问题敏感的监测指标，等等。

22. 然而，儿童基金会的工作人员已在大量的组织运作模式下超负荷工作，许多人担心将两性平等更系统地纳入方案拟定将进一步增加他们的工作量。目前，儿童基金会也多依赖于其社会性别问题协调中心（GFPs），对地方和国家层次提供性别问题专业知识。然而，大多数协调中心不具备必要的社会性别背景进行有效地服务，而大部分人员除了已有的满额工作量外还要履行这些职责。

23. 为了充分开发工作人员的能力，使他们能有效地将两性平等纳入方案拟定中去，儿童基金会需要对各层次工作人员制定一个系统的培训和能力建设方案，使工作人员能够至少做到以下所列：

- 在其部门的职责范围内进行基本的社会性别分析；
- 确认何时需要呼吁得到更深入的社会性别问题专门知识的支持；

- 针对社会性别分析和投入确定战略切入点；
- 开发真正对性别问题敏感的成果报表和绩效指标；及
- 与国家合作伙伴一起倡导促进两性平等的有效办法。

24. 此外，儿童基金会需要确保工作人员能获得专门的社会性别平等问题专门知识，至少在总部和区域各级，增聘额外的内部社会性别平等问题专家。

G. 问责制

25. 儿童基金会的两性平等政策实施时普遍缺乏问责制。各级管理人员没有坚持执行或在性别平等纳入方案拟定时提供支持。在支持两性平等问题上，儿童基金会一般不明确责任，即使是社会性别问题协调中心也是一样。许多协调中心相对处于较低地位，且在将两性平等纳入方案规划时不易确定当事人的责任。基于这些原因，儿童基金会迫切需要在各个层次解决问责问题，并确保其高级管理人员给出明确的信息，即当将两性平等问题纳入其特殊的责任范畴时，所有工作人员将被追究相应责任。在将两性平等纳入儿童基金会支持的方案时，儿童基金会还需开始使国家合作伙伴承担相应责任。

H. 资金

26. 评估发现，在儿童基金会的现行财务支出核实系统内，已不可能追踪两性平等初始倡议时的开支。工作人员报告说，用于改进社会和态度观念上的变化和/或宣传倡议活动的资金分配，包括两性平等的初始倡议措施，有时容易再分配给其他预算细目，部分因为这些都是长期的进程，需要持续的长期供资承诺。在国家层次，一般来说，两性平等的方案拟定还是有足够的资金。儿童基金会工作人员中缺乏两性平等的专门知识，是目前比提供方案经费更严重的问题。

I. 拟定方案的发展过程

27. 儿童基金会在将两性平等问题纳入共同国家评估（CCAs）时发挥了重要作用。面临的一个挑战是，在某些情况下，共同国家评估的性别平等内容比分析更具描述性，这是联合国发展援助框架（UNDAF）内遇到的类似问题。工作小组还发现那里的情况分析（SitAn）已付诸实施，这有助于在国家层次更好地进行社会性别分析，当然对更深入的分析仍有改进的空间。因此，最近修订的情况分析指引，为国家层次的早期方案拟定过程，提供了一个加强社会性别分析的战略机遇。

28. 共同国家评估和联发援框架的进程为儿童基金会提供了一个良好机遇，促进在联合国支持下的方案拟定中将对社会性别平等的投入列为优先。除大多数倡议外，儿童基金会还可提倡在对国家关注的两性平等问题比较了解的国家、联合国的合作伙伴和民间社团间增加磋商。

29. 评价结果发现，两性平等问题，在国家方案文件（CPDs）和国家方案行动计划中没有得到足够重视。此外，在年度工作计划和监测及评价的文件中往往对两性平等的投入力度较弱，两性平等报告的成果也不一致。特别是，年度报告主要倾向于汇报男童和女童或妇女和男性的参与程度，而不是两性平等是否实质上发生了变化。某些方案显示，在方案活动对

女童和男童与男性和女性是否会产生不同的影响方面几乎没有任何分析，对性别不平等背后的原因，以及如何应对这些问题也仅提供了极少的分析。

J. 紧急情况下的方案拟订过程

30. 紧急情况下，将两性平等纳入儿童基金会的工作，无论是体制上的承诺、工作人员的能力、问责制和分配专责的人力和财力资源，尤其是在地方层次，都还很薄弱。工作人员的能力问题，包括对每个群体中相关的两性平等问题认识不足，以及这些问题与方案的成功和优先次序的关系；儿童基金会的一些工作人员认为，将两性平等纳入紧急情况的做法是一种奢侈，因为他们认为重点应放在‘拯救生命’上。儿童基金会的工作人员也往往将妇女、男童和女童视为需要得到服务的弱势群体，而不是紧急响应下的行动者。许多应急准备计划并没有通知事先进行社会性别分析，因此，在紧急情况下，尤其是在快速发生的紧急情况下，两性平等问题有可能没有被处理。

31. 在地方层次，将两性平等纳入紧急情况下时，尤其是，当与面临类似问题的主要人道主义援助服务组织一起工作时，儿童基金会的工作人员觉得权力不够或降低差距的能力不足。儿童基金会对这方面的工作可采取更强有力的领导方式。儿童基金会的紧急方案办公室（EMOPS）一直在积极处理将性别平等纳入紧急方案拟定时儿童基金会工作人员遇到的许多挑战。儿童基金会支持1999年设立的机构间常设委员会（IASC）两性平等政策的发展和最近出版的紧急情况下的两性平等手册，及由紧急方案办公室分配的一名总部工作人员对紧急情况下的两性平等的良好做法进行记录。然而，仍然有很多差距和不足，使儿童基金会考虑另行深入的评估，为如何加强紧急方案中的性别平等提供指导。。

K. 合作伙伴关系

32. 一般而言，儿童基金会已与各国、联合国和捐助合作伙伴建立了良好的关系。事实上，儿童基金会有一个主要优势是，一直在以自身的能力促进这些关系，在参与的多方利益相关者间扮演召集人的角色。不过，就男性/女性参与情况报告的两性平等问题上，儿童基金会仍趋于减少对其国家伙伴的问责。

33. 此外，不同联合国合作伙伴之间，关于各自在两性平等方案拟定中重叠部分的观点普遍缺乏清晰度。在一些国家，联合国各机构与联合国妇女发展基金（UNIFEM）的互动方面，这个问题尤为严重，因为不同机构对谁是联合国于国家层次的性别平等议程‘负责人’并不是很明确。

34. 为帮助解决这个‘重叠任务’，联合国开发计划署（UNDP），联合国人口基金（UNFPA），妇发基金和儿童基金会最近编写了一份就两性平等合作的‘互补性’文件，并与战略计划草案一起提交给执行局。这四个机构现正共同拟订性别平等培训材料。基于一些国家的成功经验，儿童基金会可以进一步利用联合国国家工作队的联合国两性平等专题小组（UNGTG）并根据彼此的优势，达成一致意见的分工和制定具体的联合方案规划倡议。

L. 良好做法

35. 除了体制上现有的弱点，儿童基金会在两性平等的方案拟定中已产生了许多良好做

法。但是，这些往往是由于单个努力，并没有完整就绪的体系，确保整个组织能共享这些单个努力的成果，或将此扩大到和超越国家层次。不能共享良好做法，是儿童基金会的普遍弱点，已在2007年组织检讨中强调¹³。

36. 评价结果发现，两性平等中最有效的良好做法，是那些：强调包容男性和男童的战略方针；主张按照社区一级的需要和优先事项的循证政策；及强调早期性别社会化和青少年赋权的倡议。儿童基金会在国家或地区层次，将促进两性平等的责任给予多人，通过高层人员的协调和工作人员的问责，似乎取得了成功。

37. 评估报告还发现了紧急情况下，特别是处理性别暴力行为的良好做法。许多做法日期始于20世纪90年代，但并没有被记载或知会儿童基金会使用这些良好做法。评价所确认的在发展和紧急方案拟订过程中良好做法的简要分析，载于主要报告的附录中。

M. 总结

38. 在实施社会性别主流化方法时儿童基金会所面临的具体挑战有：

- 部分儿童基金会工作人员的一种看法是，高级管理层对支持提高性别平等缺乏明确的政治意愿。
- 在发展或紧急情况的背景下将性别问题纳入方案拟订时，工作人员没有系统地问责。
- 方案拟订过程中许多性别平等整合的建议，不是不符任务要求，或就是工作人员没有按照已足够清楚说明的现行准则或程序系统地加以应用。
- 从事两性平等方面的，尤其是社会性别分析的工作人员数量有限。
- 工作人员只能获得少量性别问题专业知识。
- 为促进两性平等的方案拟定而设的体制奖励有限。
- 机构内对儿童基金会就以儿童为重点的组织中对促进妇女权利的立场缺乏沟通。
- 在各个层次对社会性别问题协调中心的作用不明确。
- 联合国各组织内，就妇女的权利和赋权，哪些机构应负责什么类型的方案拟定，及儿童基金会所处位置不明确。

39. 造成这些挑战的根本原因有：

- 由于实施社会性别主流化战略时整体的复杂性，为有效地开展工作，机构在人力和财力资源主要分配的工作方式上需要有一个重大转变。
- 继续保持10年前在北京召开的1995年世界妇女大会所产生的动力和兴趣有一定困难。
- 儿童基金会工作人员在社会性别问题分析方面的培训不够。
- 整个系统趋向奖励行政效率而不是创新和实质性的方案内容。
- 事实上，在具体部门和文化背景下，每个方案都需要单个、定制的解决方法，以促进增加两性平等。
- 事实上，两性平等的方案拟定，往往需要长远的眼光和资金的承诺，而儿童基金会方案的许多资助只提供3至5年的资金。

¹³ 下步工作，2007年‘儿童基金会组织检讨 - 综合报告：调查结果和建议概要’。

- 事实上，两性平等的方案拟定，因为其改变文化价值观和权力关系的明确目的，往往比经济发展方案拟定遇到更多的阻力（有时甚至后者也有类似的问题）。

40. 至于好的方面，评价的结论认为，相比许多其他多边和双边机构，儿童基金会具有更强大的基础来建立更有效的两性平等方案拟定。这是由于：

- 在合作伙伴、公共部门和捐助单位间建立的优良信誉，及与民间社会团体建立的牢固关系。
- 通过强大的地方队伍、按性别分类的数据采集和对当地情况的了解，为两性平等方案拟定提供所需信息。
- 方案拟定中，工作人员对促进社会正义的高度承诺，越来越多的工作人员正更积极地参与促进提高两性平等的工作。
- 儿童基金会的生命周期和基于权利的方法，可以很容易适应两性平等问题并更具广泛性。
- 方案拟定的战略方法，可导致创新的方案，解决性别差异的一些深层原因。
- 从事促进两性平等问题纳入方案拟定时，有集中的单个领导和管理人员。

41. 重要的是理解，在儿童基金会开展工作的国家中，当不知道怎样处理家长所面对的主要两性平等问题和基于性别的权力关系时，是不可能处理好儿童面临的问题的。如认为母亲比父亲和儿子在家庭中有更少的权利，在这种环境中长大的下一代的男性和女性都会认为，这是对待妇女和女童的一个可以接受的方式，即无论在家庭还是社会范围内由男童和男性主宰是正常的。为此，男性与男童也付出了代价，他们因充当家庭经济支柱而患上了压力相关的疾病。儿童基金会必须找到有效的办法来解决这些核心问题，将社会性别分析过程纳入其方案拟定系统，并确保方案拟定的决定中将采纳这些社会性别分析的结果。

42. 儿童基金会处于一个不寻常的、也许是独特的地位，因为为了履行该组织的任务必须解决两性平等问题。不过，为了充分利用其优势，并真正将两性平等问题纳入其方案拟定，儿童基金会应将处理两性平等的方式放到真正的重点优先上，那才是本组织履行其核心任务的成功所在。

43. 以下建议旨在特别支持这一转型，使即将进行的规划进程中有关两性平等问题的纳入得到强化。

N. 建议

44. 未来的挑战是怎样充分利用儿童基金会的智慧群体来完成巨大的工作任务以促进两性平等，以及应采用何种方式来确保这将成为正常运作标准和组织特质的一部分，而其中所有工作人员都将被问责。为此，儿童基金会需要认真考虑以下建议：

政策

45. 建议包括：

儿童基金会保留其 1994 年的性别平等政策（促进两性平等，继续支持选定的性别问题具体方案，特别关注女童）的核心要素，但更新的政策也应反映：

- a. 儿童基金会在其方案中继续促进两性平等的明确理由和商业案例；
 - b. 就促进妇女的权利和赋权，重申儿童基金会的立场；
 - c. 影响男性和男童性别问题被纳入的需要；
 - d. 概念框架须明确概述和分析立足人权方式的方案拟定的互补性，成果和两性平等管理制度，包括儿童权利公约与“消除对妇女一切形式歧视公约”和性别平等的衔接等内容；
 - e. 儿童基金会在紧急情况下纳入两性平等的立场；
 - f. 向执行局提交一份年度报告机制的要求。
46. 为实施该政策，儿童基金会还需做到以下所列：
- g. 将“政策”翻译为联合国所有官方语言；
 - h. 按部门提供业务指导；
 - i. 在方案拟定开发部门和紧急情况下，提供关于两性平等问题的业务指导；
 - j. 包括对基于权利的、包括男性和男童的方案拟定中的社会性别分析制定最新的方法，并采取生命周期和制定方法；及
 - k. 制作两个版本的政策：（i）简短版本，用以说明核心原则和服务，并作为基本平台声明；及（ii）加长版本，用以更详细地阐明“政策”，并涵盖儿童基金会在性别平等工作方面的复杂性和重要性。
47. 儿童基金会将认真考虑采取新的语言和术语，使之能完全反映本组织期望实现其性别平等政策的意图。例如，儿童基金会应探讨在特定背景下，提高男女及男童和女童之间的平等，而不仅是过多的使用通用术语‘两性平等’。

策略

48. 儿童基金会执行主任重申儿童基金会对促进提高两性平等的承诺，并向儿童基金会工作人员，特别是高级管理人员明确传达这个信息。执行主任还应建立一个高层的性别平等政策振兴专责工作队与权力机构，根据需要作出重大变化，并有足够的资金和人力资源。

49. 作为 2008 年中期审查过程的一部分，儿童基金会的执行局确保两性平等作为一个跨领域问题，显著和明确地纳入中期战略计划的所有重点领域和相关指标中去。

50. 执行理事会的议程包括作为常规议程项目的两性平等问题，其中儿童基金会的不同参与者须定期报告。

问责制

51. 儿童基金会在各个层次都建立了明显增强的问责制度，将两性平等问题纳入其方案拟定和实现两性平等的目标，包括潜在的强制性的两性平等审查，并签署了审批方案文件和资

金来源系统。

52. 儿童基金会指示其管理人员应确保每位人员监督的绩效评价报告包括两性平等方案技术开发和有关纳入两性平等的关键任务，使之适应具体的位置，且高层管理对其管理人员的做法可以问责。

人员编制和性别问题的专业知识

53. 儿童基金会将在每个区域层次任命一位全职的区域两性平等顾问，并确保他们对紧急情况下的两性问题至少具备一些专业知识和意识。儿童基金会还将恢复两年一次的社会性别问题协调中心区域会议，建立所有区域顾问的业务能力，在其问责的范围内为国家层次的两性平等问题提供反馈。

54. 儿童基金会为两性平等和人权股（GEHRU）增加至少三个性别问题高级专家职位，其中一个职位需要在性别平等问题和紧急情况下的特殊专业知识，并将两性平等和人权股股长的职务升到 D-1 级。

55. 通过任命一名性别问题高级顾问（P-5 级）和在不同的类集中嵌入社会性别平等业务能力，儿童基金会大大加强了总部/区域和国家层次的紧急方案办公室在紧急情况下的社会性别平等能力。

56. 儿童基金会修改其通用职务说明，以明确包括两性平等方案拟定的责任；确保招聘过程中的提问包括候选人对两性平等的认识和经验；使工作人员在两性平等方面的业绩，成为升职考虑的一个因素。

57. 儿童基金会推出一个区域和国家级男女性别问题专家名册及在特定领域的性别问题专业知识（例如，紧急情况下的性别平等、水和卫生设施中的性别问题、性别和营养、性别和教育等），这样可及时通知他们支持区域和国家级合作伙伴的工作。

58. 儿童基金会通过制定一套着重在同事间宣传性别平等相关资料时协调中心的明确职权范围，来加强其社会性别问题协调中心系统；此外，区域和国家级采纳性别平等专责小组模式，在每个方案领域通过协调中心人员向副代表或区域副主任级进行报告。

能力建设和培训

59. 儿童基金会为所有级别的工作人员拟订一项全面的两性平等能力建设方案，对所有方案工作人员和管理人员就社会性别分析和紧急情况下的性别平等进行强制性的在线培训；重新制定性别平等入门培训方案；及为高级管理人员修改培训方式，确保其中涵盖了有关两性平等的组成部分。

60. 儿童基金会在将两性平等纳入发展和应急方案拟定中遇到差距时，应修改其现有的社会性别平等工具和清单，并开发两性平等方案拟定中易于使用的基于部门的指导、工具、清单和业绩指标，并分发到各级所有工作人员。

61. 通过设立多元知识管理系统，儿童基金会获得、验证和分享在发展和紧急情况下两性平等方案拟定中的经验教训、良好做法和经验。举例来说，与即将离任的工作人员进行离职面谈时，确保有关两性平等问题良好做法的记忆没有被遗忘；建立一个活跃的内联网，进行同侪自助小组讨论（可能与开发计划署合作）；与联合国其他机构紧密合作交流良好做法和战略；并要求两性平等和人权股与紧急方案办公室定期向执行局、会员国、区域和国家级转送这方面的资料。

方案拟定的发展

62. 儿童基金会使社会性别分析成为强制性部分，以知会发展和应急方案规划进程。

63. 儿童基金会进行审查和修改有关政策、方案和程序手册、形势评估及中期审查，以确保两性平等的准则，在指引将两性平等问题纳入所有的方案拟订过程和文件时，成为有效的工具。

64. 儿童基金会在授权范围内评估影响男性和男童的关键性别差异，并确保国家方案按需解决这些问题。

65. 区域级与国家级一起工作，发展区域和次区域两性平等的战略和行动计划，每个政策对话中心包含一项明确的两性平等资助战略，这是儿童基金会开展合作和进行人道主义援助方法的一部分。

紧急情况下纳入性别平等

66. 儿童基金会对本组织在将性别问题纳入紧急方案拟定时的工作进行更深入的评价，以此作为对现有差距和面临挑战的一次全面诊断，并为儿童基金会在这方面的具体要求制定前瞻性战略而打下基础。

67. 儿童基金会审查和修改“对受灾儿童的核心承诺”，和“为儿童基金会工作人员制定的紧急情况实地指南”，以确保就性别问题纳入不同阶段和类型的紧急情况时，为他们提供有效的指导，特别是关于：如何进行社会性别分析来支持紧急情况下的准备和评估过程；考虑不同类集中的两性平等问题；及在不同的紧急情况下，按性别和年龄组，明确查明弱势群体。

68. 作为主张将两性平等纳入不同紧急情况类型和阶段的倡导者，儿童基金会决定与机构间的合作伙伴一起采取行动，并为外勤人员的工作提供明确的方向，这对他们在所需的协调过程中如何发挥领导作用是有效的，例如，就机构间常设委员会最近公布的“人道主义行动中的两性平等手册”，举行利益相关者咨询会议。

资助社会性别主流化工作

69. 儿童基金会确保一个专门的核心资源预算分配，以加强社会性别主流化进程，并通过限制外来资金不超过百分之 50 的规定，显示其对这一进程的承诺。鉴于社会性别主流化策略范围是跨领域的，及儿童基金会工作人员在这方面能力的严重不足，儿童基金会应考虑发

展一项为两性平等建设主要能力的倡议，规模类似英国国际发展部与儿童基金会开展的加强儿童基金会人道主义反应能力的合作方案。

联合国系统的一致性

70. 儿童基金会在联合国国家工作队的层面积极开展工作，以制定一项推广两性平等的共同方法，包括增加对联合倡议的支持，如以国家为基础的联合国两性平等专题小组。例如，儿童基金会可能对两性平等专题小组承诺了较多稳定的人力和财力资源，支持实施年度工作计划，这超出了通常组织国际妇女节的活动，因为还要包括如监督共同国家评估和联合国发展援助框架内两性平等的任务进展。

与合作伙伴的协定

71. 儿童基金会审核跟踪记录其合作伙伴在两性平等方面的专业知识，并在全球、区域和国家各级确定新的潜在‘性别平等’合作伙伴参与儿童基金会的规划和方案拟定过程。

72. 儿童基金会将考虑与捐助国和联合国的合作伙伴一起工作，利用其信息系统（DevInfo）和其他地方数据收集系统，以协助监督直接预算支持对两性平等的影响，并将此作为扭转新的救助体系结构偏离性别平等问题趋势的一种手段。
